



IMDi

Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og nyankomne innvandrere i 2023

Rapport fra Beregningsutvalget september 2024



Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og nyankomne innvandrere i 2023¹

Rapport fra Beregningsutvalget september 2024

imdi.no

ISBN: 978-82-8246-187-0 (pdf)

Utgitt: 03.09.2024

¹ Flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag, personer med midlertidig kollektiv beskyttelse og nyankomne innvandrere

Innholdsfortegnelse

Rapportens struktur	3
Del 1 Sammendrag	4
1. Sammendrag	5
Del 2 Analyse av utgiftsutviklingen	11
2. Utvikling i utgifter og dekningsgrad over tid	12
3. Utvikling i utgifter og dekningsgrad fra 2022 til 2023	16
4. Faktorer som kan få betydning for kommunenes utgifter i 2024 og 2025	19
Del 3 Kartleggingsresultatene for 2023	26
5. Utgifter til integreringstiltak og administrasjon	27
6. Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad	31
7. Utgifter til enslige mindreårige	34
8. Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap	37
Del 4 Mandat, målgruppe og metode	41
9. Mandat	42
10. Målgruppene	45
11. Tilskuddsordningene	48
12. Kartleggingsmetode	51
Kilder	63
Vedlegg	64

Rapportens struktur

Denne rapporten er delt inn i fire deler.

Del 1 gir et sammendrag av rapportens innhold.

Del 2 gir en analyse av utgiftsutviklingen, og har tre kapitler. Kapittel 2 beskriver utgiftsutviklingen over tid, kapittel 3 beskriver utgiftsutviklingen fra 2022 til 2023 og kapittel 4 beskriver faktorer som kan få betydning for kommunenes utgifter i 2024 og 2025.

Del 3 beskriver nærmere kartleggingsresultatet for 2023, og har fire kapitler. Kapittel 5 beskriver utgiftene til integreringstiltak og administrasjon av disse, kapittel 6 beskriver utgiftene til sosialhjelp og introduksjonsstøtte, kapittel 7 beskriver utgiftene til enslige mindreårige, og kapittel 8 beskriver utgiftene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Del 4 beskriver Beregningsutvalgets mandat, kartleggingens målgruppe og metode, og har fire kapitler. Kapittel 9 beskriver Beregningsutvalgets mandat og sammensetning, kapittel 10 beskriver målgruppen, kapittel 11 beskriver tilskuddsordningene for målgruppen og kapittel 12 beskriver kartleggingsmetoden.

Del 1 Sammendrag

Del 1 oppsummerer hovedpunktene i rapporten.

1. Sammendrag

Beregningsutvalgets rapport for 2023 viser at kommunene fikk dekket 91,8 prosent av merutgiftene til bosetting og integrering av flyktninger i de fem årene kommunene mottar integreringstilskudd. Kommunene fikk dekket 113,8 prosent av utgiftene til enslige mindreårige. Kommunene fikk dekket 80,1 prosent av utgiftene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kartleggingen viser at det er store forskjeller i utgiftsnivået mellom kommunene.

Kommunene har ikke regnskapsplikt på bruken av tilskuddsmidlene. Et Beregningsutvalg fra staten og kommunesektoren kartlegger hvert år forholdet mellom kommunenes merutgifter og tilskuddene de mottar. Kartleggingen omfatter nasjonale tall for sosialhjelp og introduksjonsstønad, og utvalgs kommuners (23) utgifter til integreringstiltak og administrasjon, og norskopplæring. Beregningsutvalgets rapport er innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet.

Trenden i perioden fra 2010 til 2022 var at utgiftene økte mindre enn den generelle lønns- og prisøkningen målt ved kommunal deflator. Samtidig håndterte kommunene uvanlig store endringer i antall og sammensetning av flyktninger. Dekningsgraden for integreringstilskuddet var stabilt høy, særlig i de årene hvor de store årskullene var i slutten av tilskuddsperioden.

Fra 2022 til 2023 økte gjennomsnittlig utgift per person med 8,4 prosent. Bak dette ligger en markant økning i sosialhjelp, etablering og sosial rådgivning i 2023, som skyldes økte bolig-, og levekostnader, og mange barn, eldre og enslige forsørgere blant ukrainske flyktninger. Andelen som kommer i arbeid og greier å forsørge seg selv, av de mange ukrainerne som fremover avslutter introduksjonsprogrammet, vil få stor betydning for utgiftene i 2024 og 2025.

Utgifter til enslige mindreårige varierer mye fra kommune til kommune. Både i 2022 og 2023 kom det relativt flere enslige mindreårige med følgepersoner, som ikke hadde behov for dyre bo- og omsorgsløsninger, og hvor noen utgifter ble ført på følgepersonene. Sammen med en høyere aldersfordeling er dette hovedforklaringen på det relativt lave utgiftsnivået i 2022 og 2023. En nedgang i utgiften per enslig mindreårig på 0,4 prosent og en nedgang i tilskudd på 3,5 prosent gjorde at den samlede dekningsgraden for integreringstilskuddet og det særskilte tilskuddet gikk ned med 3,6 prosentpoeng til 113,8 prosent i 2023.

Utgifter per undervisningstime i norskopplæringen økte med 4,7 prosent fra 2022 til 2023, men utgiftene varierer også mye fra kommune til kommune. En minimal økning i dekningsgraden for norsktilskuddet fra 2022 til 2023 kan knyttes til stordriftsfordeler som økning i antall deltakere, undervisningstimer og gruppestørrelse, samt bruk av flere vikarer og innleide lærere uten ansiennitet, for å håndtere kapasitetsøkningen.

Utgiftene som blir dekket av integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet skal dekke gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering det året flyktningen bosetter seg i en kommune, og i de fire neste årene.

I kartleggingen av 2023 er gjennomsnittlig utgift per person over fem år estimert til 879 063 kroner. Dette er en økning på 8,4 prosent fra året før. Kommunal deflator for 2023 var 4,5 prosent.² Tabell 1 viser gjennomsnittlig utgift per person i målgruppen over fem år i 2022 og 2023.

Tabell 1. Gjennomsnittlig utgift per person som utløser integreringstilskudd over fem år. 2022 og 2023. Kroner og prosentvis endring.

	2022	2023	Endring	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	421 247	443 690	22 443	5,3
Utbetalt introduksjonsstønad	237 379	243 797	6 418	2,7
Utbetalt sosialhjelp	101 446	129 640	28 194	27,8
Utbetalt ventestønad, inkl. etablering	12 839	21 121	8 282	64,5
Utgifter til helsetjenester	37 954	40 815	2 861	7,5
Gjennomsnittlig utgift per person	810 865	879 063	68 198	8,4

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

I kommunenes gjennomsnittlige utgifter inngår integreringstiltak til flyktninger og administrasjon av tiltakene, sosialhjelp, introduksjonsstøtte, etablering og ventestøtte, og helsetjenester.

Den største delen av samlede utgifter er tilknyttet kommunene sine integreringstiltak og administrasjon av disse, og utgjør 443 690 kroner per person over fem år. Utgifter til introduksjonsstøtte utgjør 243 797 kroner per person over fem år, mens sosialhjelp utgjør 129 640 kroner per person over fem år. Utgifter til etablering og ventestøtte utgjør 21 121 kroner per person. Utgifter til helsetjenester utgjør 40 815 kroner per person over fem år.

Utgiftene som har økt mest fra 2022 til 2023 er sosialhjelp, etablering og sosial rådgivning. Utgiftsøkningen på sosialhjelpsområdet består av flere elementer og skyldes flere forhold. Se nærmere omtale i kapittel 3.

² Beregningsutvalget legger til grunn den kommunale deflatoren i det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi sin rapport fra november 2023

Tabell 2 viser forholdet mellom samlede utgifter og beregnet tilskudd per person i målgruppen over fem år i 2022 og 2023. Dekningsgraden fremkommer ved å dele beregnet tilskudd på samlede utgifter. Dekningsgraden er 91,8 prosent i 2023. Dette er 5,5 prosentpoeng lavere enn i 2022.

Tabell 2. Integreringstilskuddets dekningsgrad over fem år. 2022 og 2023. Kroner og prosent.

	2022	2023	Endring	Prosentvis endring
Samlede utgifter per person	810 865	879 063	68 198	8,4
Beregnet utbetalt tilskudd	788 673	807 020	18 348	2,3
Dekningsgrad	97,3 %	91,8 %		-5,5 (pp)

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

17 av 23 utvalgskommuner mottok i 2023 et engangstilskudd på 50 000 kroner for flyktninger de bosatte utover det antallet de var anmodet om. Beregningsutvalget har på samme måte som for kartleggingen av 2016 valgt å ikke ta med inntekter fra dette ekstratilskuddet i beregningene. Årsaken er at utvalgets kartlegging brukes som grunnlag for fremtidig justering av det ordinære statlige integreringstilskuddet. Ekstratilskudd i 2023 var midlertidige stimuleringsstilskudd, og bør etter utvalgets vurdering ikke påvirke det fremtidige ordinære integreringstilskuddet. Isolert sett ville dette ekstratilskuddet ha bidratt til en dekningsgrad på 92,1 prosent.

Utgiftene som blir dekket av særskilt tilskudd for bosetting av enslige mindreårige flyktninger

Kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger, får i tillegg til integreringstilskuddet et ekstra særskilt tilskudd. Integreringstilskuddet og det særskilte tilskuddet skal sammen dekke gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering det året den enslige mindreårige bosetter seg i en kommune, og i de fire neste årene.

I kartleggingen av 2023 er gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig over fem år estimert til 3 497 819 kroner. Dette er en nedgang på 0,4 prosent fra året før. Tabell 3 viser gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig over fem år i 2022 og 2023.

Tabell 3. Gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig som utløser integreringstilskudd over fem år. 2022 og 2023. Kroner og prosentvis endring.

	2022	2023	Endring	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	3 381 614	3 338 503	-43 111	-1,3
Utbetalt introduksjonsstønad	52 311	43 249	-9 062	-17,3
Utbetalt sosialhjelp	28 424	54 131	25 735	90,4
Utbetalt ventestønad, inkl. etablering	12 839	21 121	8 282	64,5
Utgifter til helsetjenester	37 954	40 815	2 861	7,5
Gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig	3 513 142	3 497 819	-15 322	-0,4

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

Det er stor variasjon i kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige i integreringstilskuddsperioden. Enkelte utgifter for enslige mindreårige med følgepersoner, slik som sosialhjelp, føres på følgepersonen, og derfor er det noen mindre utgifter til enslige mindreårige som ikke kommer med. Noen av tallene i kartleggingen av utgifter til enslige mindreårige er beheftet med usikkerhet. Se nærmere omtale i kapittel 7.

Tabell 4 viser forholdet mellom samlede utgifter og beregnet tilskudd per enslig mindreårig i målgruppen i 2022 og 2023. Integreringstilskuddet dekker 22,1 prosent av disse utgiftene, mens det særskilte tilskuddet dekker 91,7 prosent av utgiftene. Samlet dekningsgrad for begge disse tilskuddene er 113,8 prosent. Dette er 3,6 prosentpoeng lavere enn i 2022.

Tabell 4. Samlet dekningsgrad for enslige mindreårige som utløser integreringstilskudd over fem år. 2022 og 2023. Kroner og prosent.

	2022	2023	Endring	Prosentvis endring
Samlede utgifter i femårsperioden	3 513 142	3 497 819	-15 322	-0,4
Beregnet utbetalt tilskudd	4 125 445	3 981 992	-143 453	-3,5
Samlet dekningsgrad	117,4 %	113,8 %		-3,6 (pp)

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

Hovedårsaken til den høye dekningsgraden både i 2022 og 2023 er at relativt mange enslige mindreårige kom med følgepersoner (oftest andre familiemedlemmer) og bodde privat. Enslige mindreårige med følgepersoner trenger ikke egne bo- og omsorgsløsninger, og genererer derfor lavere kostnader for kommunene. Alderssammensetningen blant de enslige mindreårige, med andelsvis færre under 15 år, bidrar også til lavere gjennomsnittsutgifter.

Utgiftene som blir dekket av norsktilskuddet

Norsktilskuddet (tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og tilskudd til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse) er et persontilskudd som skal dekke utgiftene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Beregningsutvalget kartlegger kommunenes samlede utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og inntekter knyttet til slik undervisning. Beregningsutvalget kartlegger også kommunenes gjennomsnittlige utgifter per undervisningstime for alle personer som mottar norskopplæring i de 22 utvalgs kommunene.

De 22 utvalgs kommunene rapporterte samlede utgifter på 999 773 341 kroner, og samlede inntekter på 800 633 478 kroner i 2023. Dette gir en dekningsgrad på 80,1 prosent, som er en oppgang på 3 prosentpoeng fra året før. Tabell 5 viser norsktilskuddets dekningsgrad i 2022 og 2023.

Tabell 5. Dekningsgrad for norsktilskuddet. 2022 og 2023. Kroner og prosent.

	2022	2023	Endring	Prosentvis endring
Samlede utgifter	723 222 664	999 773 341	276 550 677	38,2
Samlede inntekter	557 297 540	800 633 478	243 335 938	43,7
Dekningsgrad	77,1 %	80,1 %		3,0 (pp)

Gjennomsnittlige utgifter per undervisningstime var i 2023 1 968 kroner. Det er en oppgang på 4,7 prosent fra året før.

Endring i årlig sammensetning av utvalgs kommuner vil i seg selv medføre endringer i antallet deltakere og undervisningstimer.

Det er et stort spenn i både i antallet deltakere, utgifter per undervisningstime og i innrapportert gruppestørrelse blant utvalgs kommunene i 2023.

I norskopplæringen ser vi stordriftsfordeler og økt gruppestørrelse. Det er bare mindre endringer på utgiftsindikatorer som timepris og lærerlønn. Lærerlønn og timepris økte på nivå med kommunal deflator. Det er stor forskjell mellom utvalgs kommunene i utgift per undervisningstime. Bruk av flere vikarer og innleide lærere uten ansiennitet, for å håndtere kapasitetsøkningen, bidro til at lærerlønn bare økte med 4,4 prosent.

Økningen i dekningsgrad kan knyttes til stordriftsfordeler som økning i antall deltakere, undervisningstimer og gruppestørrelse. Kommunene synes også å ha tilpasset seg de endrede økonomiske rammene for norskopplæringen. Endret sammensetning av utvalgs kommuner kan også ha en viss betydning.

Del 2 Analyse av utgiftsutviklingen

Del 2 av rapporten gir et analytisk overblikk av utgiftsutviklingen på feltet i fortid, nåtid og fremtid, sett i lys av den ekstraordinære situasjonen med mange bosatte ukrainere i 2022 og 2023. Denne delen handler om de utgiftene som skal dekkes av integreringstilskuddet.

Kapittel 2 ser på bakgrunnen for utviklingen av utgifter og dekningsgrad over tid, og kontekstendringene de senere årene.

Kapittel 3 omtaler hvordan utgiftsbildet har endret seg fra 2022 til 2023, og hva som er årsakene til endringene i dekningsgrad. Del 3 av rapporten beskriver nærmere kartleggingsresultatet for 2023.

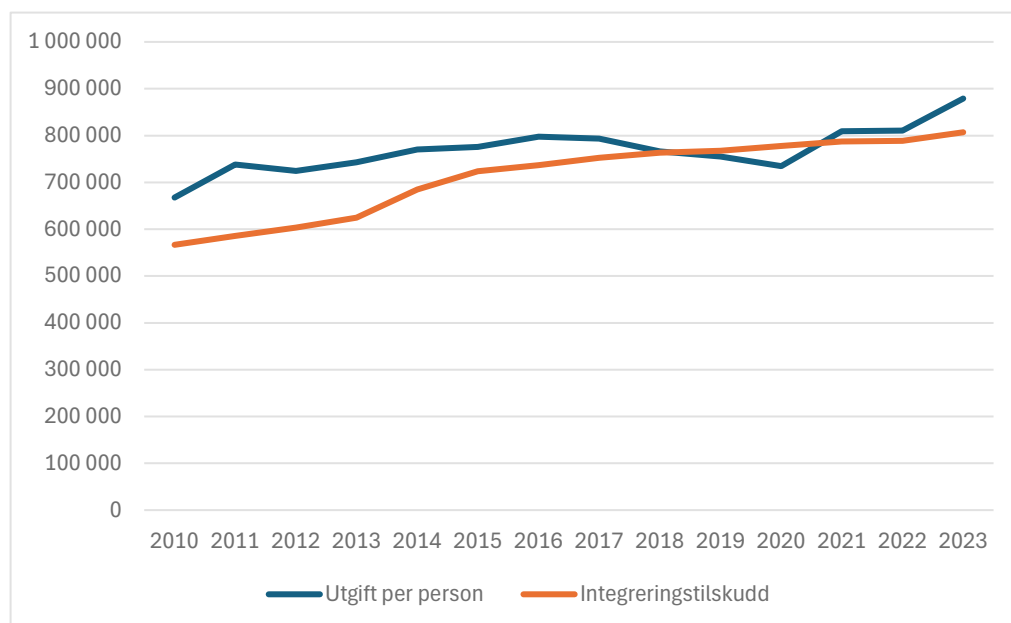
Kapittel 4 gir en samlet omtale av viktige faktorer som kan få betydning for kommunenes utgifter i 2024 og 2025, og under hvilke forutsetninger dette kan påvirke dekningsgraden av tilskuddene.

2. Utvikling i utgifter og dekningsgrad over tid

Beregningsutvalgets årlige kartlegginger utgjør en tidsserie, hvor oppdraget er å følge med på forholdet mellom kommunenes merutgifter og tilskuddene de får, og hvordan dette utvikler seg over tid. Kartleggingsresultatet for 2023 må vurderes på bakgrunn av tidligere kartlegginger og utgiftsutviklingen de senere årene. Det at kartleggingene utgjør en tidsserie er viktig, ettersom det alltid vil være feilkilder i de årlige kartleggingene, og det er store forskjeller i utgiftsnivået mellom kommunene. Når utvalget utfører samme kartlegging hvert år, og benytter samme metoder, gir det et rimelig sikkert bilde av utgiftsnivået og utgiftsutviklingen i kommunene over tid.

Figur 1 viser utviklingen i inntekter og utgifter fra 2010 til 2023. Den blå linjen viser gjennomsnittlig utgift til integreringstiltak og administrasjon, sosialhjelp, introduksjonsstønad og helse for femårsperioden. Den oransje linjen viser utbetalt tilskudd for femårsperioden som et vektet gjennomsnitt av ulike satser til enslige voksne, barn og enslige mindreårige. Mellomrommet mellom den blå og oransje linjen viser avviket fra en situasjon med 100 prosent dekningsgrad.

Figur 1. Gjennomsnittlig utgift per person for femårsperioden sammenlignet med gjennomsnittlig integreringstilskudd. 2010-2023. Kroner.

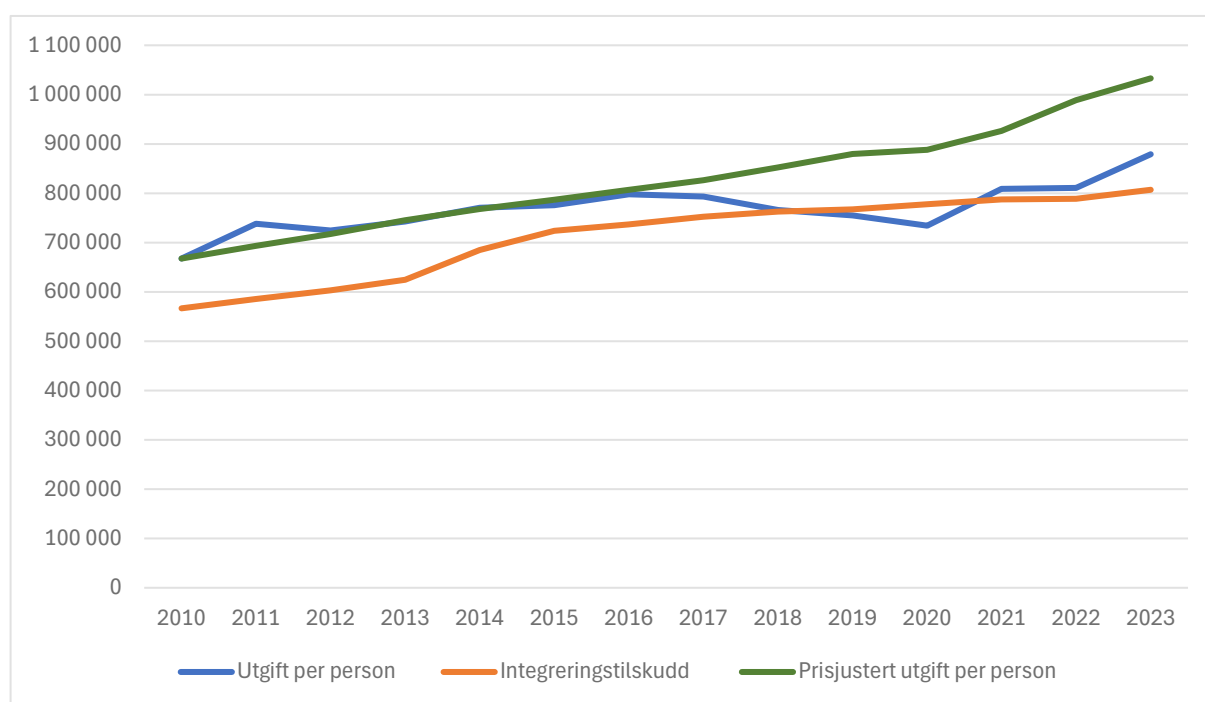


Kilde: Beregningsutvalget

I denne figuren er det et forhold som er særlig interessant: Til tross for store endringer og svingninger både i antall og grupper på flyktningefeltet fra 2010 til 2022, er trenden i denne perioden en svak økning i utgifter per person, noe lavere enn kommunal deflator, og en stabil og god dekningsgrad for integreringstilskuddet.

I figur 2 er det, som en illustrasjon, lagt til en ekstra grønn linje som viser hvordan utgiftene hadde økt dersom de hadde fulgt kommunal deflator i denne perioden. Kommunal deflator er ikke alltid en like presis referanse fordi den måler samlet lønns- og prisvekst på mange områder. Figuren illustrerer likevel at økningen i utgiftsnivå i perioden fra 2010 til 2022 har vært noe lavere enn lønns- og prisveksten i kommunal sektor.

Figur 2. Gjennomsnittlig utgift per person for femårsperioden sammenlignet med prisjustert utgift og gjennomsnittlig integreringstilskudd. 2010-2023. Kroner.



Kilde: Beregningsutvalget

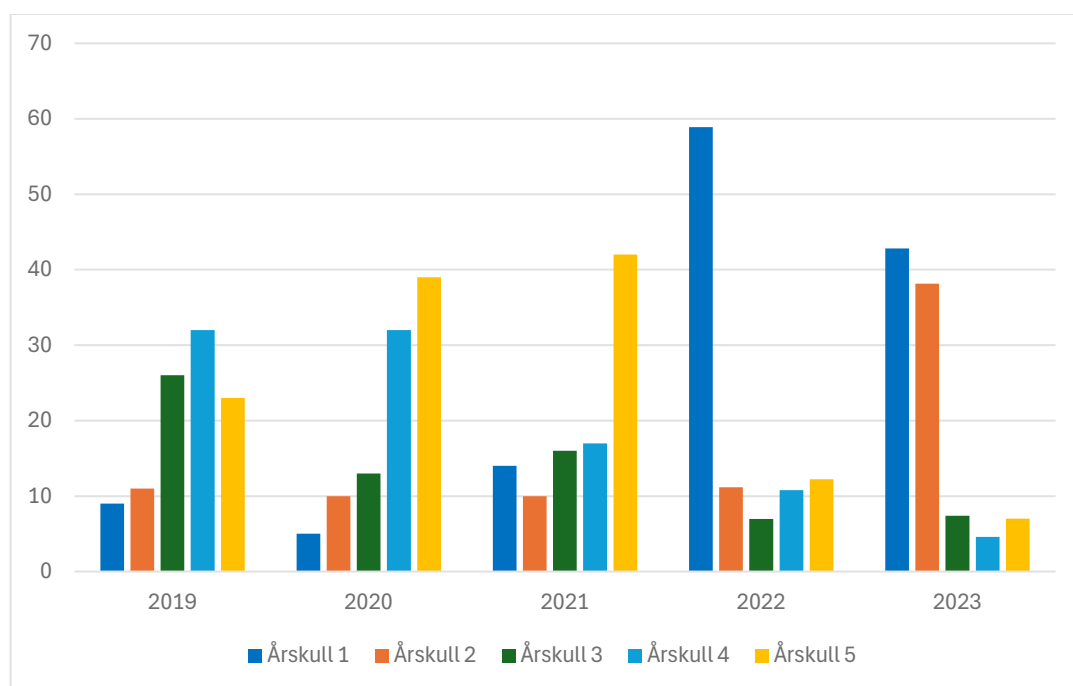
Dekningsgraden er en funksjon av utgiftsutviklingen, og av i hvilken grad tilskuddene blir prisjustert fra år til år. Dekningsgraden i perioden fra 2010 til 2022 har vært stabil.

Utgiftsnivå og dekningsgrad vil likevel variere fra år til år. Kommunenes utgifter avhenger blant annet av hvem flyktningene er, hva som er behovene deres, hvor mange personer som er i målgruppen og sammensetningen av denne, og ikke minst hvordan de fordeler seg på årskullene i integreringsløpet, og hvordan det går med integreringen deres. Kommunenes utgifter avhenger også av kommunene sine tiltak og resultater, hvordan kommunene greier å tilpasse tjenestekapasitet til et varierende volum, og ikke minst av rammefaktorer som arbeidsmarked, lovverk, lønns- og rentekostnader, og stønadssatser.

I perioden fra forrige bosettingstopp under flyktningkrisen fra 2015 til 2017, da det ble bosatt 37 000 flyktninger på tre år, var det først en økning i gjennomsnittsutgiften fra 2015 til 2016, så samme nivå i 2017, og deretter en klar nedgang i gjennomsnittsutgiften hvert etterfølgende år til og med 2020. Det var en klar økning i gjennomsnittsutgiften i 2021, og deretter samme nivå i 2022.

Utviklingen i gjennomsnittsutgift i denne perioden må ses i sammenheng med hvordan målgruppen og sammensetningen av denne fordelte seg på årskullene i integreringsløpet. Se figur 3 for fordelingen av den totale målgruppen på årskullene i perioden 2019-2023.

Figur 3. Fordeling av målgruppen på årskullene. 2019-2023. Prosent.



Kilde: IMDi og SSB

Økningen i gjennomsnittsutgift i 2015 og 2016, og tilnærmet samme nivå i 2017, skyldtes blant annet relativt mange førstegangsbosatte i årskull 1. Det var derfor en økning i utgifter til sosialhjelp, etablering og bolig, og oppbyggingskostnader av kapasiteten på alle tjenesteområder i kommunen, før stordriftsfordeler etter hvert slo inn. Nedgang i gjennomsnittsutgiften i hvert etterfølgende år til og med 2020 skyldtes at det etter hvert var relativt få førstegangsbosatte i årskull 1, relativt få på introduksjonsprogram i årskull 2 og 3, som er de dyreste årskullene, og relativt mange i årskull 4 og 5, som er de rimeligste årskullene. Økningen i gjennomsnittsutgift i 2021 skyldtes at det var relativt færre i årskull 4 og 5, etter hvert som flyktningene som ble bosatt i 2015 og 2016 var ute av målgruppen og kartleggingen, og at det var kommet inn relativt flere overføringsflyktninger med større oppfølgingsbehov. Tilnærmet samme gjennomsnittsutgift i 2022 skyldtes at selv om de relativt mange førstegangsbosatte i årskull 1 hadde behov for sosialhjelp, etablering og ventestønad, hadde de også relativt kort botid og i større grad fant bolig selv.

Utviklingen i gjennomsnittsutgift i denne perioden bidro til en tilnærmet lik dekningsgrad i årene 2015, 2016 og 2017, før en klar økning i dekningsgrad i 2018, 2019 og 2020. I 2019 og 2020 var det en overdekning på henholdsvis 101,7 og 105,9 prosent. Dekningsgraden gikk ned igjen i 2021 til 97,3 prosent, det som historisk sett har vært et mer vanlig nivå. Dekningsgraden var også 97,3 prosent i 2022. Lavere dekningsgrad i 2021 og 2022 enn i foregående år henger sammen med at integreringstilskuddet ble nominelt videreført i 2021 og justert ned i 2022. En årsak til at dekningsgraden ble uendret fra 2021 til 2022, var at det aldri før hadde vært en såpass stor andel eldre i årskull 1 som utløste eldretilskudd.

I neste kapittel skal vi vurdere utvikling i utgifter og dekningsgrad fra 2022 til 2023 opp mot både den langsiktige trenden, og trekke linjer til forrige bosettingstopp og fordelingen på årskullene i integreringsløpet.

3. Utvikling i utgifter og dekningsgrad fra 2022 til 2023

Dette kapittelet omtaler hvordan utgiftsbildet har endret seg fra 2022 til 2023, og hva som er årsakene til endringene. Kartleggingsresultatet for 2023 blir gjennomgått nærmere i del 3 av rapporten.

Utgiftene som skal dekkes av integreringstilskuddet økte med 8,4 prosent i 2023 sammenlignet med 2022. Dekningsgraden i 2023 er 91,8 prosent, som er en nedgang på 5,5 prosentpoeng fra 97,3 prosent i 2022. Tilskuddssatsene for 2023 ble justert med 2,6 prosent, mens foreløpig kommunal deflator endte på 4,5 prosent.

Utgiftene som har økt mest er sosialhjelp, etablering og sosial rådgivning. Økningen i klientført sosialhjelp fra 2022 til 2023 var på hele 27,8 prosent. I tillegg har ikke-klientførte etableringsutgifter og ventestønad økt med hele 64,5 prosent. En tredjedel av utvalgskommunene hadde utgifter til livsopphold og etablering, basert på kommunale vedtak, som de ikke klientførte som sosialhjelp. Sosialhjelp, etableringsutgifter og ventestønad, utgjør til sammen 17,2 prosent av utgiftene i 2023, mot 14,1 prosent i 2022. På tjenesteområdet sosial rådgivning i hovedundersøkelsen, som i stor grad er kommunenes arbeid med sosialhjelp, har utgiftene økt med 38,0 prosent.

Utgiftsøkningen på sosialhjelpsområdet består av flere elementer og skyldes flere forhold:

Klientførte sosialhjelpsutgifter har økt fra 2022 til 2023 for alle årskull i målgruppen. For årskull 1, 2, 3, 4 og 5 har økningen vært henholdsvis 14,6 prosent, 44,4 prosent, 52,2 prosent, 28,0 prosent og 10,8 prosent. Se også figur 10 i kapittel 8 om utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad.

Noe av økningen kan forklares med «dyrtid» og de generelt økende levekostnadene i samfunnet. Økte boligutgifter slår særlig ut for nyankomne flyktninger som skal få innpass på boligmarkedet. Sosialhjelpssatsene ble satt opp med 10 prosent i forbindelse med Stortingets behandling av revidert budsjett i 2023.

For årskull 1, og delvis årskull 2 og de som ble bosatt sent i 2022, kan noe av økningen skyldes økte utgifter i perioden før oppstart i introduksjonsprogram, drevet av dyrere husleie, strøm og førstegangsetablering i bolig i en kommune. Personsammensetningen for flyktningene som skulle etableres i 2023 hadde også betydning, fordi det var færre personer per boenhet, noe som økte etableringsutgiftene per person.

For årskull 1 og 2, kan også noe av økningen skyldes at utgiftene flytter seg fra introduksjonsstønad til sosialhjelp. Ukrainere har et relativt kortere introduksjonsprogram. Ukrainere har også en personsammensetning som medfører at andelen som deltar i introduksjonsprogram er lavere enn for andre flyktninggrupper. Andelen eldre over 55 år, personer med helseutfordringer og store omsorgsoppgaver og mange barn, har økt. At en høyere andel av bosatte i 2022 og 2023 er varig avhengig av sosialhjelp og ikke deltar i introduksjonsprogrammet, bidrar til økt sosialhjelp per person i målgruppen. Ventetiden før oppstart i introduksjonsprogram, hvor personene var avhengig av sosialhjelp, økte også utover i 2023.

Sammenliknet med 2022 var det en økning i varighet og gjennomsnittsbeløp for supplerende sosialhjelp. I 2023 mottok om lag en fjerdedel sosialhjelp en måned eller mer mens de mottok introduksjonsstønad. Deltakere med barn var i størst grad avhengig av supplerende sosialhjelp, og enpersonshushold i større grad enn par uten barn. Flyktninger fra Ukraina utløste i gjennomsnitt ikke mer sosialhjelp enn andre flyktninger mens de deltok i introduksjonsprogram. Vedlegg 13 til rapporten gir en analyse av økonomisk sosialhjelp blant deltakere i introduksjonsprogram.

For årskull 1 og 2, kan noe av økningen også skyldes at noen ukrainere trengte sosialhjelp etter avsluttet program i 2023. Antall ukrainere som avsluttet introduksjonsprogram og var klare for arbeidsmarkedet i 2023 utgjorde om lag 9 100 personer. Av de flyktninger med kollektiv beskyttelse som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2023, var om lag 48 prosent registrert med overgang til arbeid og utdanning³. 37 prosent var registrert med arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV m.fl. I 2024 forventes langt flere ukrainere å avslutte introduksjonsprogram. Dette vil vi få mer kunnskap om på bakgrunn av kartleggingen for 2024. SSB publiserer status for deltakere ett år etter avsluttet program, og etter to år, og tre år etc. Det er derfor først når det har gått litt tid at vi vil vite mer om overgang til arbeid, og behov for sosialhjelp eller andre stønader til livsopphold.

Økningen i ikke-klientførte etableringsutgifter og ventestønad med 64,5 kan skyldes mange av de ovennevnte faktorene. Økningen i sosial rådgivning i hovedundersøkelsen med 38,0 vil likeledes gjenspeile utvidet arbeid med både klientført og ikke-klientført sosialhjelp.

Det er likevel ikke slik at alle utgiftspiler peker oppover. Kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse (hovedundersøkelsen) øker litt mer enn kommunal deflator. For noen utgiftsområder har utgiftene gått ned fra 2022 til 2023 (grunnskoleopplæring for voksne, felleskostnader mm). Introduksjonsstønnen øker bare litt i 2023, og går ned sett i forhold til kommunal deflator. Det er stordriftsfordeler på enkelte tjenesteområder når så mange er i målgruppen. Kommunene prioriterer også hardere hva de bruker ressurser på. Når det ikke er større stordriftsfordeler har det sannsynligvis

³ Overgang til arbeid, arbeid og utdanning, eller overgang til arbeid med lønnstilskudd.

sammenheng med at mange kommuner i 2023 fortsatt oppskalerte kapasiteten på mange tjenesteområder. Se også nærmere omtale i del 3.

Nærmere om bosetting og integrering av ukrainere

Flyktningsfeltet er, som omtalt ovenfor preget av store variasjoner, både i antall, bakgrunn og personsammensetning. Dette setter store krav til fleksibilitet i håndtering av og tilrettelegging av tiltak. Da den første bølgen av ukrainerne kom i 2022, ble det vedtatt et tillegg til introduksjonsloven. Personer med kollektiv beskyttelse skulle blant annet ha rett til, men ikke plikt til å gjennomføre introduksjonsprogram. De fikk også rett til norskopplæring i noe mindre omfang enn andre. De aller fleste har fått introduksjonsprogram av kort varighet på grunn av utdanningsbakgrunn. I løpet av 2023 er det lagt stor vekt på arbeidsretting av introduksjonsprogrammet.

Ukrainerne skiller seg fra andre flyktningsgrupper ved at det er færre menn i arbeidsfør alder og en større andel barn, eldre og kvinner med omsorg for barn (Tronstad, 2024). Kvinner er overrepresentert i alle aldergrupper, og særlig blant yngre voksne. Blant barna er kjønnsfordelingen lik, men i aldersgruppen 15-17 år det et flertall av gutter. Ukraina som land særpreger seg med vedvarende overutdanning i forhold til behov i arbeidsmarkedet, dvs. at relativt mange kan ha ulike typer utdanning, men som de ikke har brukt i praksis (Tymczuk, 2024). Tre av fire kommuner mente det var vanskeligere å få flyktingene fra Ukraina i arbeid enn staten hadde forespeilet dem, og at behovet for kvalifisering var større, og veien frem til arbeid lengre (Brekke et al., 2024, s. 7). Kun 1 av 5 i befolkningen i Ukraina kan noe engelsk (Tymczuk, 2024). Kjennetegnene ved gruppen har hatt konsekvenser for kommunenes arbeid og for utgiftsbildet på ulike tjenesteområder.

Kommunene opplevde at flyktingene fra Ukraina som kom i andre halvdel av 2023 hadde flere helseutfordringer (Brekke et al., 2024, s. 7). Flere av utvalgskommunene har opplyst i møter med utvalget at de opplever at gruppen som ankom utover i 2023 var tyngre og mer arbeidskrevende enn de første som kom i 2022, og også at utdanningsnivået var lavere. Dette er i tråd med tidligere erfaringer med flyktningsmigrasjon og endringer i sammensetning av gruppen som kommer over tid: Først kommer de mest ressurssterke og friske som raskt flykter fra krigen, og etter hvert kommer grupper med større behov, som eldre og behandlingstrengende, og også yngre menn og enslige mindreårige som vil unngå militærtjeneste.

Høsten 2023, etter bosetting av om lag 60 000 personer, begynte kapasitetsutfordringene for alvor å gjøre seg gjeldende (Brekke et al., 2024, s. 7). Kommunene var bekymret over at andelen som kom i arbeid var lavere enn forventet og økte sosialutgifter og økende helseutfordringer og flere eldre. I 2022 la 2022-kullet press på bolig, voksenopplæring, flyktningsgjeste, NAV og etter hvert helse. I 2023 utfordret 2022- og 2023-kullene kommunenes tjenestetilbud i hele sin bredde. Dette har hatt betydning for utgiftsnivået i 2023.

4. Faktorer som kan få betydning for kommunenes utgifter i 2024 og 2025

Dette kapittelet omtaler viktige faktorer som kan få betydning for kommunenes utgifter i 2024 og 2025, og under hvilke forutsetninger faktorene kan påvirke dekningsgraden av tilskuddene. Det er generelt stor usikkerhet knyttet til å anslå utgiftsutvikling og dekningsgrad fremover. Usikkerheten blir større jo lengre frem i tid man ser.

I den forrige rapporten for 2022, pekte utvalget på faktorer av betydning for utgiftsutviklingen i 2023 og 2024. Utvalget viste til at mye tydet på at gjennomsnittsutgiften per person i målgruppen kunne bli høyere i 2023 og 2024 enn i 2022. Utvalget pekte særlig på risikoen for økt sosialhjelp, med henvisning til økte levekostnader og boutgifter, mange enslige forsørgere, og ikke minst hvor raskt ukrainerne kommer i jobb etter kortere programtid.

Det er mange faktorer som virker sammen og avgjør utgiftsnivået i kommunene. Dekningsgraden avhenger også av nivået på tilskuddene fremover.

Vi tar utgangspunkt i de faktorene som har vært utgiftsdriverne og avgjørende for dekningsgraden de senere årene. Basert på erfaringene fra tidligere kartlegginger, og tendenser, anslår vi hvor utgiftstrykket kan komme i 2024 og 2025, etter som årskullene beveger seg gjennom tilskuddsperioden. Ut fra hvordan målgruppen endrer seg, kan vi anslå hvilke utgiftskomponenter som vil gå opp og ned. Anslagene vil være avhengig av forutsetningene vi legger til grunn, og disse forutsetningene er usikre.

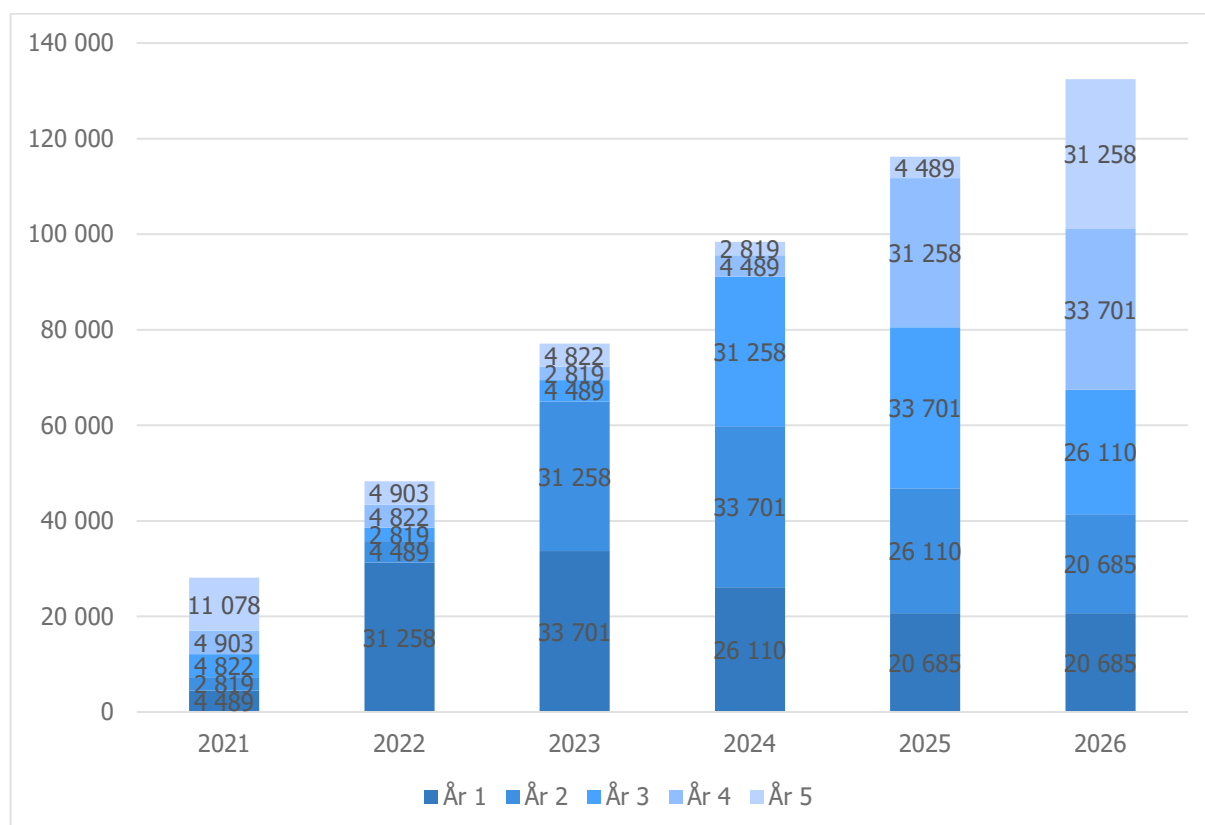
Utvalget vil peke på følgende hovedfaktorer som kan påvirke utgiftsutviklingen: Antallet i målgruppen og fordelingen på årskullene, personsammensetningen, boligmarkedet, andelen som kommer i arbeid, andelen som er avhengig av supplerende sosialhjelp selv om de er i arbeid, andelen som ikke er i arbeid og er avhengige av sosialhjelp, og arbeidsmarkedets behov. Disse faktorene omtales kort nedenfor.

Antallet i målgruppen og fordelingen på årskullene

Økt antall i målgruppen kan både kreve oppskaleringskostnader og gi økte stordriftsfordeler som kan redusere utgiften per person i målgruppen. Fordelingen av målgruppen på årskullene med mange i årskullene 1, 2 og 3 kan øke gjennomsnittsutgiften. Kommunene har som regel høyest utgifter knyttet til de første årene flyktningene bor i en kommune, i forbindelse med bolig, etablering, livsoppholdsytelser, og ikke minst kvalifisering. Mot slutten

av femårsperioden er de fleste flyktningene ferdige i kvalifiseringstiltak, mange kommer normalt i arbeid og utdanning, og kommunens utgifter går dermed ned. Figur 4 illustrerer størrelsen på femårskullene fra 2021 til 2026, og faktisk og forventet sammensetning etter hvert enkelt årskull. Anslagene er basert på antallet bosatte flyktninger og prognoser fra Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU). Målgruppen øker fra 28 111 personer i 2021 til 77 089 personer i 2023, og ut fra prognosene forventes den å øke ytterligere til 132 439 personer i 2026. Det er stor usikkerhet knyttet til det fremtidige ankomstbildet, og dermed også utgiftene.

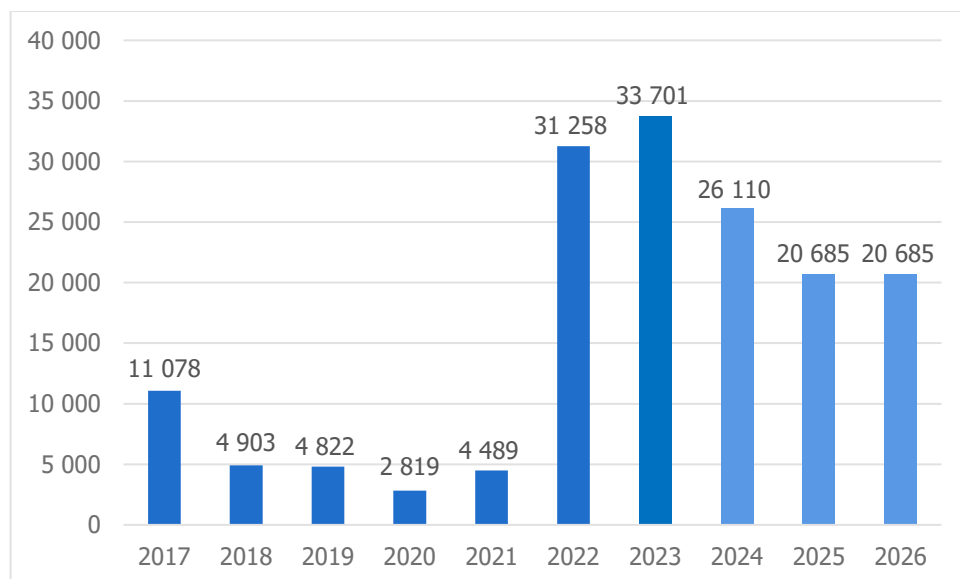
Figur 4. Anslagsvis størrelse på femårskullet i målgruppen for integreringstilskuddet ut fra bosetting i enkeltår, etter bosettingskull. 2021-2023, prognose 2024-2026*. Antall personer.



*Tallene for 2017-2023 er førstegangsbosatte, jf. IMDi årsrapport. Tallene inkluderer ikke familiegjenforente. Tallene for 2024 – 2026 er basert på BGU-rapport fra juni, og er prognoser for alle som utløser integreringstilskudd, inkludert familiegjenforente. Kilde: IMDi og BGU

Utgiftsbildet for femårskullet endrer seg med størrelsen og sammensetningen av bosettingskullene. Figur 5 viser bosettingen for årene 2017-2023, og prognoser for bosetting for 2024 til 2026.

Figur 5. Bosetting 2017-2023, prognose 2024-2026*. Antall personer.



*Tallene for 2017-2023 er førstegangsbosatte, jf. IMDi årsrapport. Tallene inkluderer ikke familiegjenforente. Tallene for 2024 – 2026 er basert på BGU-rapport fra juni, og er prognoser for alle som utløser integreringstilskudd, inkludert familiegjenforente. Kilde: IMDi og BGU

Personsammensetningen

Vi har lagt til grunn at personsammensetningen blant ukrainere i 2024 og 2025 vil være omtrent som den har vært i 2023. Det innebærer at vi antar at de vil følge omtrent det samme mønsteret fremover, når det gjelder andel som deltar i intro, nivået på ytelser mm. Dersom personsammensetningen skulle endre seg med langt flere enslige og flere med helseutfordringer, vil dette kunne bidra til økte utgifter til etablering, og helse og omsorg, på kort sikt, samtidig som flere enslige kan bidra til økt sysselsetting på lang sikt.

Personsammensetningen i de ulike årskullene har betydning for utgiftene, både for nivået og hvordan utgiftene fordeler seg på de ulike utgiftsområdene. Eksempelvis har utgifter til grunnskoleopplæring for voksne vært et område der utgiftene har gått ned, ettersom en høyere andel voksne fra Ukraina har fullført grunnskole enn gjennomsnittet for andre flyktninger. Det har kommet mange barn og unge fra Ukraina, noe som innebærer at utgifter til ekstratiltak i grunnskolen har økt. Det har også kommet flere eldre enn tidligere, uten rett til introduksjonsprogram. Med mange barn og unge og mange eldre er det andelsvis færre som vil delta i introduksjonsprogram, og andelsvis færre som vil komme i jobb. På den annen side vil det kunne være flere i gruppen som har behov for stønad til livsopphold. Den generelle kostnadsutviklingen med økte priser og boutgifter har bidratt til at kommunenes utgifter til livsopphold har økt (sosialhjelp og etableringsstønad/kommunal stønad til livsopphold). Samtidig innebærer det høye antallet og andelen eldre, at kommunene får betydelig mer eldretilskudd i bosettingsåret, noe som i 2022 og 2023 påvirket integreringstilskuddets dekningsgrad positivt.

Boligmarkedet

Boligutfordringer øker utgiftene, men det er usikkerhet rundt hvor mye økningen vil være. En av de mest usikre faktorene for kostnadsbildet i kommunene fremover er tilgangen på boliger, og økende boutgifter. Boligprisene i landet økte i gjennomsnitt med 8 prosent første halvår 2024 (Parr, 2024). Prognoser fra Samfunnsøkonomisk analyse er at vi vil få en betydelig økning i boligprisene litt frem i tid fordi tilbudet av boliger blir for lite, blant annet fordi boligbyggingen er lavere enn på flere år (Benedictow et al., 2024, s. 9). Kommunene har i stor grad tatt i bruk alle tilgjengelig boliger, både kommunale og i det private boligmarkedet, og må fremover gå for mer kostbare løsninger som bygging av nye boliger. Økte renteutgifter på kommunalt eide boliger øker også boligutgiftene. Husleie og andre boutgifter dekkes oftest gjennom sosialhjelp, og en rekke kommuner subsidierer dyre leieboliger til flyktninger på det private leiemarkedet, i noen pressområder på et nivå som flyktingene selv umulig vil kunne håndtere selv om de kommer i arbeid.

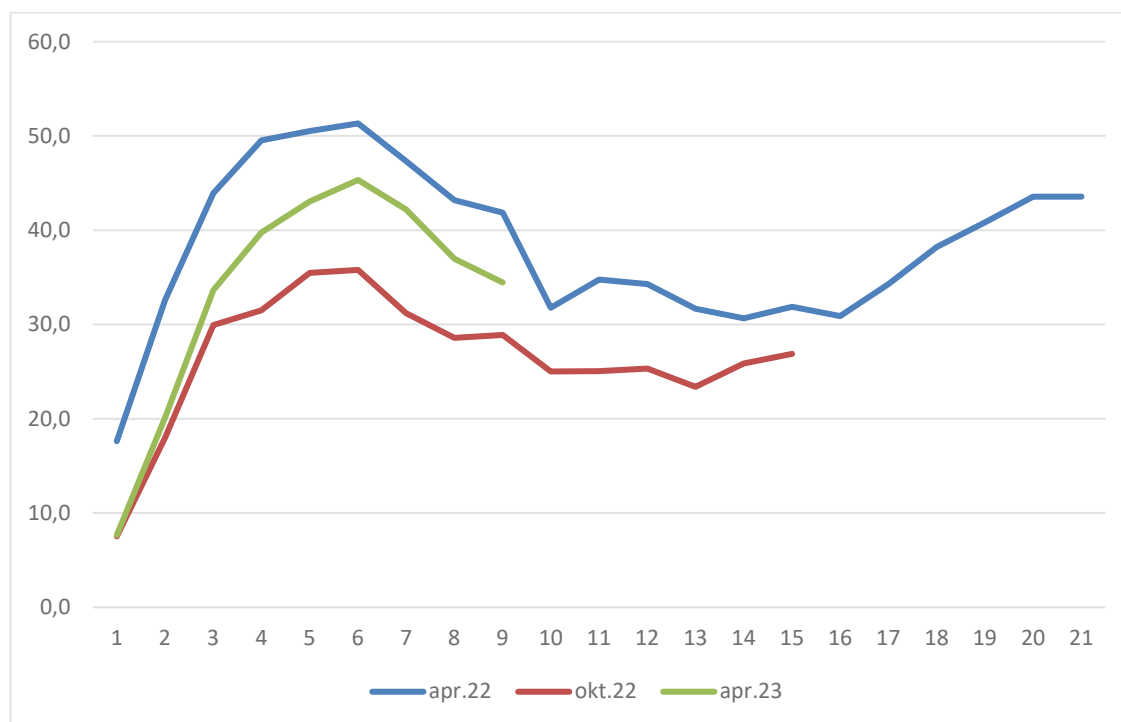
Arbeid eller sosialhjelp?

Andelen som kommer i arbeid etter introduksjonsprogram vil være viktig for utgiftsnivået. Risikoen er stor for økt sosialhjelp ved manglende overgang til arbeid etter kortere introduksjonsprogram og norskopplæring. Det vil også kunne bli økt behov for andre kvalifiserings- og sysselsettingstiltak.

Fordi personsammensetningen er ulik og den høye andelen ukrainere som har kort programtid skiller seg fra tidligere flyktninggrupper, kan vi ikke legge til grunn tidligere erfaringer. Så langt har vi bare kunnet følge ukrainerne som kom i 2022 den aller første delen av integreringsløpet i 2022 og 2023, med hensyn til deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram, foreløpig arbeidsdeltakelse, og mottak av sosialhjelp.

Figur 6 er basert på tall fra NAV og viser andel mottakere av sosialhjelp blant ukrainere over 18 år etter bosettingsmåned april 2022, oktober 2022 og april 2023. Andelen mottakere er høyest ved seks måneder, og lavest ved 10-16 måneder, for så å øke igjen ved rundt 20-21 måneder.

Figur 6. Andelen mottakere 18+ fra Ukraina etter bosettingsmåned. Prosent.



Kilde: NAV

Det er imidlertid først i 2024 og 2025 at vi vil kunne se hvordan det vil gå for denne gruppen etter hvert som de beveger seg utover i integreringsløpet. Den store usikkerheten knytter seg til hvordan det går med integreringen av ukrainerne etter endt introduksjonsprogram. Det er knyttet særlig stor usikkerhet til sosialhjelpsutgifter i år 3, 4 og 5. Dette gjelder 2022-kullet i 2024, 2025 og 2026, 2023-kullet i 2025 og 2026, og 2024-kullet i 2026.

Sosialhjelpsutgiftene kan inntreffe tidligere i integreringsløpet, og bli høyere enn for tidligere flyktninger, fordi ukrainerne har kortere programtid og kortere tid til å komme seg i arbeid. Mange vil ikke ha rukket å lære seg godt nok norsk. Det er stor usikkerhet rundt dette.

I 2024 vil de fleste i 2022-kullet være ferdig med introduksjonsprogrammet, og vi vil vite mer om hvor mange som kommer i arbeid, hvor mange som trenger sosialhjelp, og hvor mange som trenger andre kvalifiserings- og sysselsettingstiltak. Usikkerhet rundt videre opphold i Norge eller retur til hjemlandet kan i noen tilfeller ha betydning for flyktingenes vilje til å gå inn i jobber som ikke samsvarer med deres utdanning og arbeidserfaring fra Ukraina.

Alt tyder på at ukrainere som har noe utdanning fra før og fullfører introduksjonsprogrammet etter hvert vil komme i jobb, også kvinner som har omsorg for barn. Men det som også skiller seg fra tidligere flyktninggrupper er den relativt store andelen av eldre over 55 år, og personer med helseutfordringer som synes å øke. Disse vil kunne ha varig behov for støtte til livsopphold. At mange er enslige med omsorg for barn vil også øke behovet for supplerende sosialhjelp, selv om de er i jobb. Eldre som ikke har rett på supplerende stønad eller andre statlige trygdeytelser, vil være henvist til kommunal

sosialhjelp. Samlet sett øker dette sannsynligheten for et høyere nivå på sosialhjelp i år 3, 4 og 5 for ukrainske flyktninger enn det vi har sett tidligere.

Arbeidsmarkedet

Et arbeidsmarked med behov for arbeidskraft vil bidra til å øke sysselsettingen blant ukrainere på sikt når flere har lenge botid, og har lært mere norsk og har gjennomgått kvalifiseringstiltak. Prognosene fremover tyder på en beskjeden vekst i norsk økonomi i 2024 og 2025, og en moderat økning i arbeidsledigheten til vel 2 prosent, men som fortsatt er relativt lavt i historisk sammenheng (Myklathun et al., 2024, s. 29). I 2024 har flere flyktninger fra Ukraina blitt ferdig med introduksjonsprogrammet og er klare for arbeidsmarkedet. Om lag 46 prosent av veksten i antall arbeidssøkere det siste året skyldes flere ledige flyktninger fra Ukraina, viser tall fra NAV (s. 24). Sysselsettingen i landet vil ventelig fortsatt holde seg høy i 2024 og 2025 og gi gode muligheter for jobb for ukrainere som ble bosatt i 2022 og 2023. Det er imidlertid store forskjeller i hvordan regionale arbeidsmarked greier å ta i bruk arbeidskraftspotensialet. De nordligste fylkene gjør det best og har alle fått tilnærmet 30 prosent av de fordrevne fra Ukraina i arbeid. Samtidig er tallene dårligere i Sør-Norge der flere av kommunene kun har fått rundt 20 prosent i arbeid.

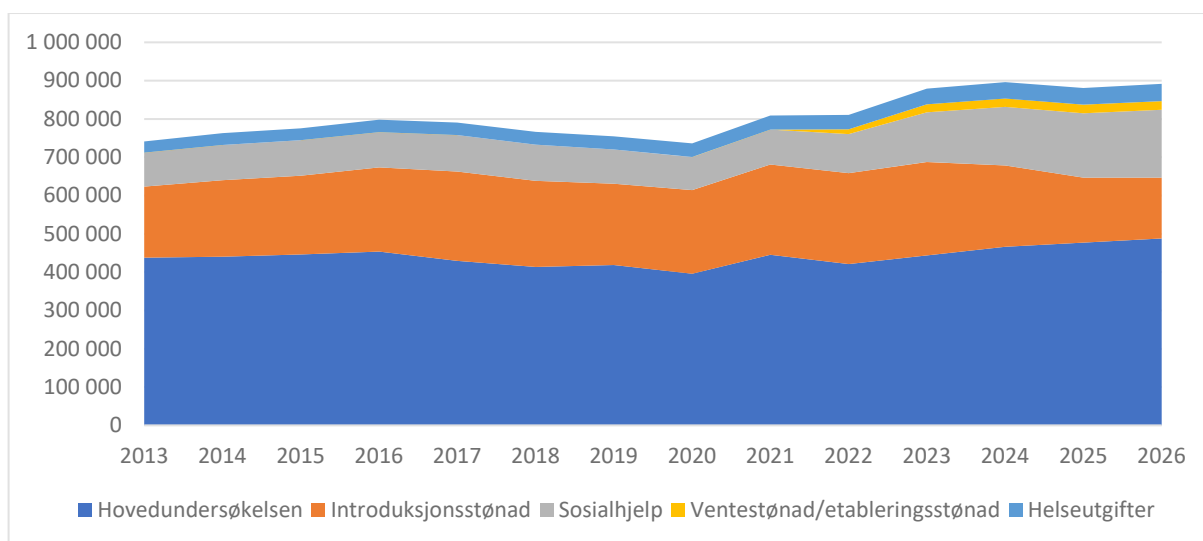
Konklusjon

Det er stor usikkerhet om hva de ulike faktorene som er omtalt ovenfor (og andre faktorer som ikke er omtalt) samlet sett kan bety for utgiftsnivået til kommunene i 2024 og 2025, og for dekningsgraden av integreringstilskuddet.

Mye tyder på at kommunenes utgifter som skal dekkes av integreringstilskuddet vil fortsette å gå litt opp i 2024, og deretter flate ut i 2025 og etter hvert langsomt gå noe ned igjen. Dette er og i tråd med erfaringen fra forrige bosettingstopp under flyktningkrisen 2015-2017. Forskjellen nå er imidlertid et langt større volum, og at en høy andel av flyktningene nå får kortere kvalifiseringsløp. Erfaringen er at det tar tid for alle flyktninggrupper å tilpasse seg et nytt samfunn, lære seg tilstrekkelig norsk og bli kvalifisert for et arbeidsmarked som er annerledes enn i landet de kommer fra. For enslige forsørgere, og foreldre med mange barn og store omsorgsoppgaver, må man påregne at det tar tid å komme i arbeid og blir selvforsørget. Mange barn i en flyktningepopulasjon genererer økte utgifter på kort sikt, men påvirker regnestykket i positiv retning på lang sikt, i den grad de blir boende. Midlertidigheten eller varigheten på oppholdet i Norge er en stor usikkerhetsfaktor i regnestykket. Hvor mange som vil returnere til Ukraina eller bli i Norge når krigen i Ukraina en gang tar slutt avhenger igjen av en lang rekke forhold.

Utgiftsutviklingen de siste årene og prognosene fremover kan oppsummeres som i denne illustrasjonen i figur 7. Det innebærer en forskyvning av utgifter fra introduksjonsstønad til sosialhjelp, og at utgiftsnivået vil øke ytterligere i 2024 og så stabilisere seg, eller i beste fall kunne gå litt ned igjen, i 2025. Konsekvensen for dekningsgraden vil også avhenge av i hvilken grad tilskuddet blir (pris)justert.

Figur 7. Utgiftsutviklingen 2013-2023, og prognoser for 2024-2026. Kroner.



Kilde: IMDi

Del 3 Kartleggingsresultatene for 2023

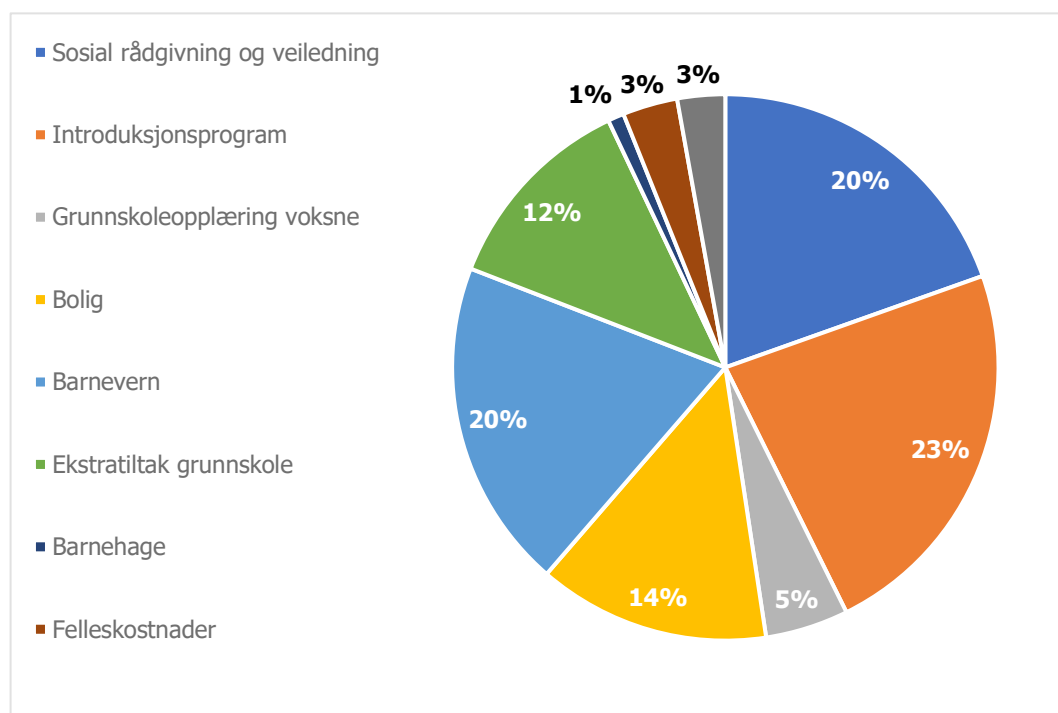
Del 3 beskriver nærmere kartleggingsresultatet for 2023, og har fire kapitler. Kapittel 5 beskriver utgiftene til integreringstiltak og administrasjon av disse, kapittel 6 beskriver utgiftene til sosialhjelp og introduksjonsstøtte, kapittel 7 beskriver utgiftene til enslige mindreårige, og kapittel 8 beskriver utgiftene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

5. Utgifter til integreringstiltak og administrasjon

I kommunenes gjennomsnittlige nettoutgifter inngår integreringstiltak til flyktninger og administrasjon av disse, sosialhjelp, introduksjonsstønad, ventestønad og etablering, samt helsetjenester. Den største delen av totale nettoutgifter er knyttet til kommunenes integreringstiltak og administrasjon av disse, og utgjør 50 prosent av de samlede utgiftene per person i målgruppen over fem år.

I 2023 er beregnet gjennomsnittlig nettoutgifter til integreringstiltak og administrasjon for ett år 88 738 kroner per person i målgruppen for integreringstilskuddet (særsilt tilskudd for bosetting av enslige mindreårige blir trukket ut). Beløpet blir multiplisert med fem år for å få nettoutgiftene over femårsperioden, og blir 443 690 kroner for fem år. Det er en oppgang i gjennomsnittlige utgifter på 5,3 prosent sammenlignet med året før. Det er flere faktorer som medvirker til endringen (se kapittel 3). De største utgiftsområdene er introduksjonsprogram, sosial rådgiving, barnevern, bolig og ekstratiltak i grunnskolen. Se figur 8 for kommunenes utgifter etter tjenesteområde.

Figur 8. Kommunenes utgifter etter tjenesteområde i 2023. Prosent.



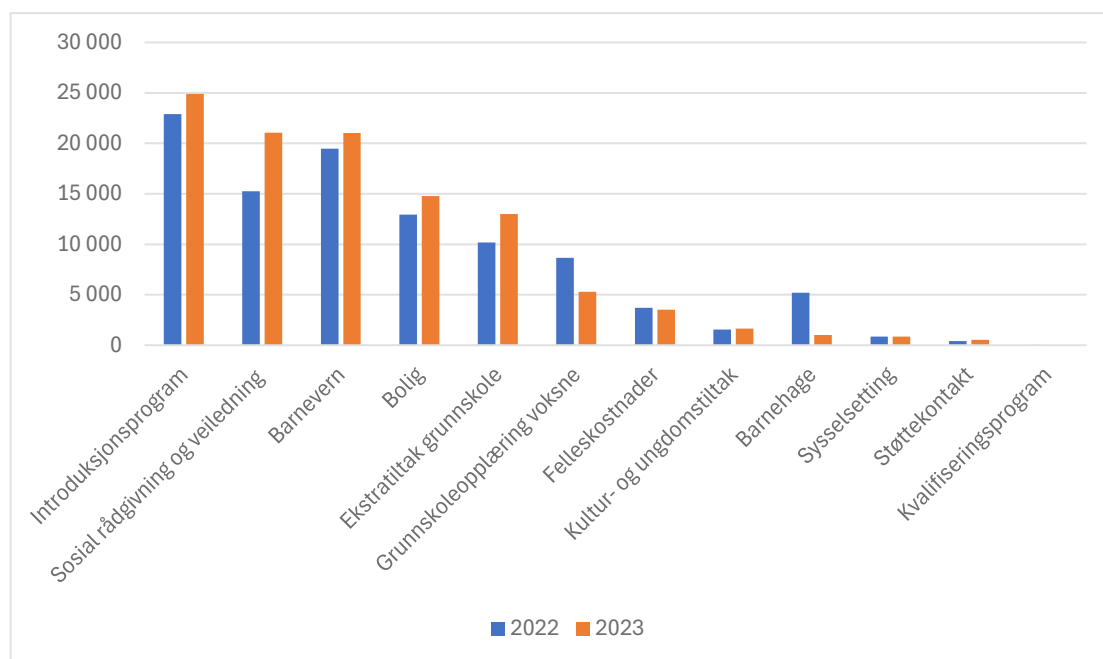
Kilde: Beregningsutvalget

Et hovedfunn i årets kartlegging, som tidligere år, er at det er stor forskjell i utgiftsnivået mellom kommunene. Kommunen med lavest utgifter i 2023 brukte 62 224 kroner per person, mens den dyreste kommunen brukte 130 482 kroner per person. Se alle kommunene sine utgifter i vedlegg 2. Siden kartleggingsmetoden er en rullerende panelundersøkelse, vil endringer i utvalgskommuner i seg selv medføre noen endringer i det samlede utgiftsbildet.

Det er også stor variasjon mellom kommunene når det gjelder del av totalutgiftene som går til hvert utgiftsområde. En årsak er at organiseringen og måten en fører utgiftene kan variere mellom kommunene, og kommunene kan endre regnskapsføringen sin over tid. Dette gjelder for eksempel fordelingen av utgiftene mellom introduksjonsprogram og sosiale tjenester, og det er viktig å se endringene på disse to tjenesteområdene i sammenheng.

Kostnader for hvert enkelt tjenesteområde vil derfor i avgrenset grad kunne brukes som grunnlag for å trekke konklusjoner om aktivitetsnivået på de enkelte tjenesteområdene. Sammenlikninger etter tjenesteområde er derfor av avgrenset verdi. Se vedlegg 5 for forskjellen mellom median og gjennomsnittet for hvert utgiftsområde. Median er observasjonen i midten når observasjonen er sortert i stigende rekkefølge. Medianen blir ikke påvirket av ekstreme verdier slik gjennomsnittet blir. Forskjellen mellom median og gjennomsnitt skyldes blant annet at enkeltkommuner har høye eller lave utgifter som trekker opp eller ned gjennomsnittet. Figur 9 viser en oversikt over de ulike utgiftsområdene.

Figur 9. Kommunenes utgifter etter tjenesteområde. 2022 og 2023. Kroner.



Kilde: Beregningsutvalget

Tjenesteområdene hvor utgiftene øker mest fra 2022 til 2023 er sosial rådgivning og ekstratiltak i grunnskolen. Tjenesteområdene hvor utgiftene også øker er introduksjonsprogram, barnevern, bolig, kultur- og ungdomstiltak, sysselsetting og

støttekontakt. Tjenesteområdene hvor utgiftene går mest ned fra 2022 til 2023 er grunnskoleopplæring for voksne og barnehage. Nedgangen i utgifter til barnehage skyldes en endring i utvalgets metode (se nærmere omtale i kapittel 12 om kartleggingsmetode). Tjenesteområdene hvor utgiftene også reduseres er felleskostnader og kvalifiseringsprogram.

Det er mange faktorer som gjør at utgiftene endrer seg på de forskjellige tjenesteområdene. Det har delvis sammenheng med sammensetning av målgruppa og brukere av tjenester (barn, voksne, eldre, enslige, familier mv.), generelle endringer i behovene til brukerne av tjenestene, og delvis sammenheng med at utgiftsbildet i enkeltkommuner endrer seg (renter, pris på strøm, lønnskostnader mv.).

Nedenfor er de ulike utgiftsområdene der det er noe spesielt å merke seg, kommentert ytterligere:

Introduksjonsprogram

Gjennomsnittlige utgifter per person til introduksjonsprogram har økt med 8,7 prosent fra 2022 til 2023. Økningen på dette tjenesteområdet i 2023 skyldes oppbyggingskostnader for å møte økningen i antall introduksjonsdeltakere, inkludert mange som ankom mot slutten av 2022. Når økningen ikke ble større, skyldes det at andelen av ukrainere som deltar i introduksjonsprogrammet er lavere enn andelen av andre flyktninger, grunnet relativt mange barn og eldre, og av at ukrainere har relativt kortere programtid.

Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid

Gjennomsnittlige utgifter per person til sosial rådgiving, veiledning og forebyggende arbeid har økt fra 2022 til 2023 med 38,0 prosent. Økningen på dette området skyldes økt arbeid knyttet til behandling av utbetalt sosialhjelp, etablering og ventestønad.

Barnevern

Gjennomsnittlige utgifter per person til barnevern har økt fra 2022 til 2023 med 8,0 prosent. Økningen på dette området skyldes at det var færre tunge barnevernssaker i 2022, og noen flere personer med særskilte tilretteleggingsbehov og dyrere botiltak i 2023.

En stor del av kommunenes utgifter til målgruppen innenfor barnevernet går til enslige mindreårige flyktninger med institusjonsplass. Mange av de enslige mindreårige som har kommet i 2022 og 2023 var fra Ukraina, som bor sammen med følgepersoner, det vil si slekt eller andre voksne. For denne gruppen har kommunenes gjennomsnittlige utgifter isolert sett gått ned fra 2022. Se nærmere omtale om utgiftene til enslige mindreårige i kapittel 7.

Bolig

Gjennomsnittlige utgifter per person til bolig har økt fra 2022 til 2023 med 14,3 prosent. Økningen på dette området skyldes en økning i beregnet kalkylerente, kapitalslit og markedsverdi på eide boliger. At store kommuner er overrepresentert i utvalget bidrar til at beregnet markedsverdi er en relativt stor utgiftsdriver. Økningen på dette området skyldes

også kommunenes store innsats med å fremskaffe boliger til målgruppen på det private leiemarkedet.

Ekstratiltak i grunnskole

Gjennomsnittlige utgifter per person til ekstratiltak i grunnskole har økt med 27,8 prosent fra 2022 til 2023. Økningen på dette området skyldes at det har kommet mange barn og unge fra Ukraina. Mange elever har behov for særskilt språkopplæring og andre ekstratiltak i grunnskolen. Mange kommuner har også etablert eller utvidet innføringstilbud for nyankomne elever.

Grunnskoleopplæring for voksne

Gjennomsnittlige utgifter per person til grunnskoleopplæring for voksne har gått ned fra 2022 til 2023 med 38,8 prosent. Nedgangen på dette området skyldes at andelen voksne personer i målgruppen som ikke har utdanning på grunnskolenivå synker.

Kvalifiseringsprogram og sysselsettingstiltak

Utgifter til kvalifiseringsprogram er i hovedsak dekket av statlige tilskudd gjennom rammetilskuddet.

Utgifter til sysselsettingstiltak har økt fra 2022 til 2023 med 0,6 prosent.

6. Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad

I kartleggingen av sosialhjelp og introduksjonsstønad brukes landsgjennomsnittet for utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad per person i målgruppen over en periode på fem år. En beregner ikke stønad per stønadmottaker. Totalt utbetalt stønad deles på totalt antall personer i målgruppen, for hvert årskull. Deretter summeres gjennomsnittsbeløpene for hvert kull i femårskullet, for et gjennomsnittlig beløp for hele femårskullet. Beregningen tar hensyn til at sammensetningen av hvert årskull varierer fra år til år. Datakilden er innrapporterte data fra kommunene til SSB, koblet mot IMDis oversikt over personer som utløser integreringstilskudd. Se nærmere omtale om Beregningsutvalgets kartleggingsmetoder i kapittel 12.

Økonomisk stønad som blir utbetalt i etableringsfasen er stort sett sosialhjelp (eller en kommunal ytelse til etablering og livsopphold, se nedenfor), som gjør at utgiftene til sosialhjelp ofte er høyere for årskull en enn for årskull to til fire. Normalt sett deltar de fleste i introduksjonsprogrammet i år to og tre etter bosetting. Personer med kollektiv beskyttelse har som regel kortere introduksjonsprogram, og vil ha deltakelse i hovedsak i år 1 og 2.

Enkelte kommuner utbetaler økonomisk stønad i etableringsfasen uten at det er klientført som sosialhjelp. I 2023 har samlet beløp for ikke-klientførte etableringsutgifter og ventestønad økt mye fra året før. Ikke-klientførte utgifter til etablering og ventestønad er kartlagt gjennom spørreskjema i utvalgs kommunene, og sjekket opp mot ikke-klientførte utgifter ført på post 281 og rapportert inn til SSB. Beregningsvalget beregner en gjennomsnittsutgift for kull 1. Utgifter til etablering og ventestønad utgjør 21 121 kroner per person i målgruppa over fem år. Se nærmere omtale om Beregningsutvalgets kartleggingsmetoder i kapittel 12.

Utgifter til sosialhjelp

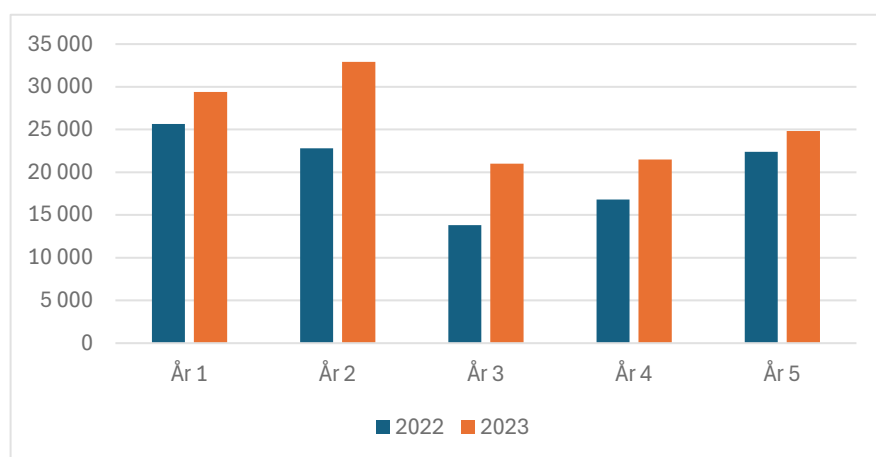
Tabell 6 viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp i 2022 og 2023 per person i målgruppen fordelt etter hvilket år de ble bosatt. Summen av gjennomsnittlig utbetaling per person er 129 640 kroner, som er en økning på 28 194 kroner eller 27,8 prosent sammenlignet med året før. Antallet på flyktninger i målgruppen påvirker de beregnede utgiftene.

Tabell 6. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per person i målgruppen, etter bosettingsår. 2022 og 2023. Kroner.

Bosettingsår	Gjennomsnittlig sosialhjelp i 2022 per person	Gjennomsnittlig sosialhjelp i 2023 per person
2018	22 400	
2019	16 792	24 822
2020	13 810	21 489
2021	22 801	21 017
2022	25 642	32 931
2023		29 381
Sum	101 446	129 640

Kilde: SSB

Figur 10. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per person i målgruppen, etter bosettingsår. 2022 og 2023. Kroner.



Kilde: SSB

Utgifter til introduksjonsstønad

Introduksjonsstønad blir utbetalt til deltakere i introduksjonsprogrammet. På årsbasis er stønaden lik to ganger folketrygden sitt grunnbeløp. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad. Noen kommuner utbetaler likevel full stønad til personer under 25 år som ikke bor sammen med familie. Hvert år blir satsene justert etter grunnbeløpet i Folketrygden.

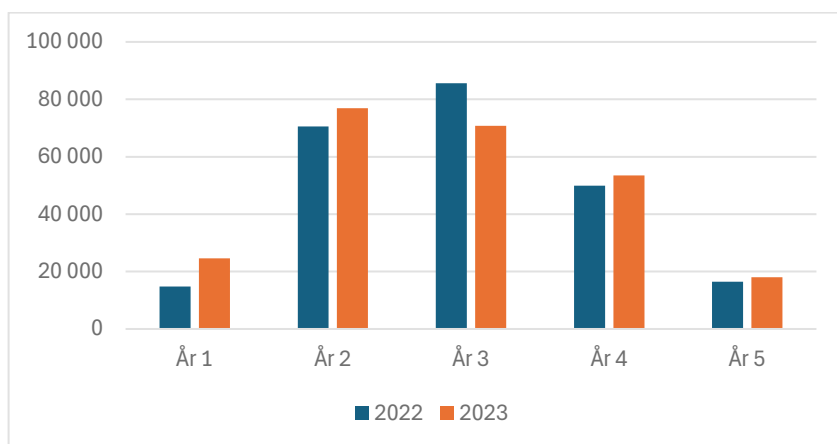
Tabell 7 viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad per person i målgruppen ut fra når de ble bosatt. Gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad per person i målgruppen over femårsperioden er på 243 797 kroner. Dette er en økning på 6 418 kroner eller 2,7 prosent sammenlignet med 2022. Antallet flyktninger i målgruppen påvirker de beregnede utgiftene.

Tabell 7. Gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad per person i målgruppen, etter bosettingsår. 2022 og 2023. Kroner.

Bosettingsår	Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2022 per person	Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2023 per person
2018	16 482	
2019	49 919	18 069
2020	85 623	53 502
2021	70 555	70 730
2022	14 801	76 920
2023		24 576
Sum	237 379	243 797

Kilde: SSB

Figur 11. Gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad per person i målgruppen, etter bosettingsår. 2022 og 2023. Kroner.



Kilde: SSB

7. Utgifter til enslige mindreårige

Utgifter til enslige mindreårige kartlegges ikke separat, men inngår i totalbildet og sumtallene i kartleggingen. Antall enslige mindreårige i hele landet i 2023 var 1 294, hvorav 513 enslige mindreårige er med i kartleggingen. Oslo er ikke med i kartleggingen av utgifter til enslige mindreårige.

Den gjennomsnittlige utgiften per enslig mindreårig i målgruppen utgjør 3 497 819 kroner. Det er en nedgang på 0,4 prosent fra 2022.

Tabell 8. Gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig som utløser integreringstilskudd i en femårsperiode. 2022 og 2023. Kroner og prosentvis endring.

	2022	2023	Endring	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	3 381 614	3 338 503	-43 111	-1,3
Utbetalt introduksjonsstønad	52 311	43 249	-9 062	-17,3
Utbetalt sosialhjelp	28 424	54 131	25 735	90,4
Utbetalt ventestønad, inkl. etablering	12 839	21 121	8 282	64,5
Utgifter til helsetjenester	37 954	40 815	2 861	7,5
Gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig	3 513 142	3 497 819	-15 322	-0,4

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

Tabell 9. Samlet dekningsgrad for enslige mindreårige i 2022 og 2023. Kroner og prosent.

	2022	2023	Endring	Prosentvis endring
Samlede utgifter i femårsperioden	3 513 142	3 497 819	-15 322	-0,4
Beregnet utbetalt tilskudd	4 125 445	3 981 992	-143 453	-3,5
Samlet dekningsgrad	117,4 %	113,8 %		-3,6 (pp)

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

Noen av tallene i kartleggingen av utgifter til enslige mindreårige er beheftet med usikkerhet. Det skyldes til dels at en del kommunene har utfordringer med å identifisere utgifter knyttet til enkeltpersoner i målgruppen. Det er dessuten store variasjoner i kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige i integreringstilskuddsperioden. Utgiftene varierer mye fra kommune til kommune og fra barn

til barn. Ett barn kan utløse store kostnader, og med et lite antall i målgruppen, kan det være enkelttilfeller som gjør utslag på gjennomsnittsutgiftene, både for den enkelte kommune og for totalen. Enkelte utgifter for enslige mindreårige med følgepersoner, slik som sosialhjelp, føres på følgepersonen, og derfor er det noen mindre utgifter til enslige mindreårige som ikke kommer med. Det er også utfordringer knyttet til å identifisere utgifter til enslige mindreårige med følgepersoner, da det er en del endringer i status og utgiftsbildet gjennom året. En ungdom kan for eksempel komme sammen med en følgeperson, som drar igjen, og det kan oppstå nye behov og utgifter.

Samlet dekningsgrad for integreringstilskudd og særskilt tilskudd for enslige mindreårige var i 2023 på 113,8 prosent, som er en nedgang fra 117,4 prosent i 2022.

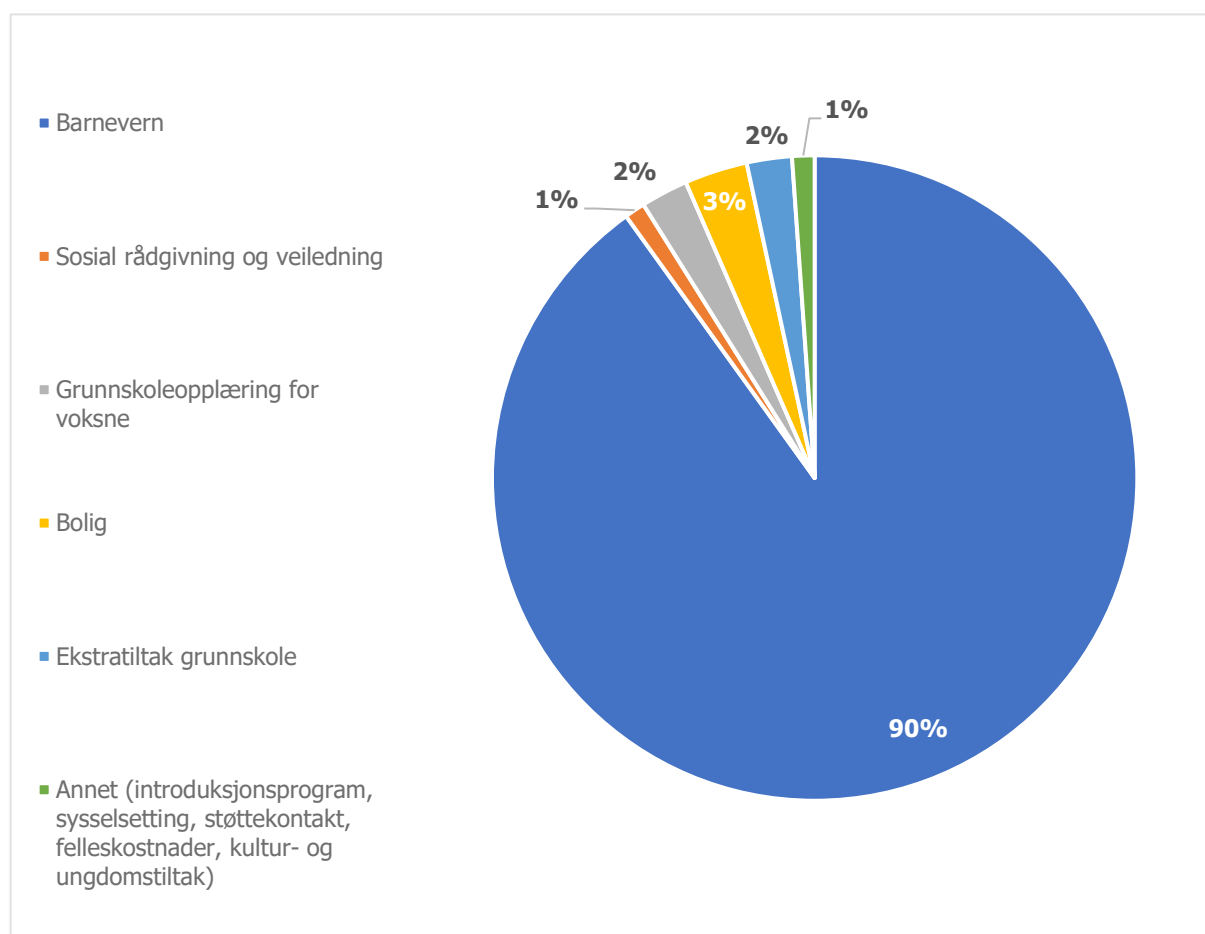
Hovedårsaken til den høye dekningsgraden både i 2022 og 2023 er at relativt mange enslige mindreårige kom med følgepersoner (oftest andre familiemedlemmer) og bodde privat. Enslige mindreårige med følgepersoner trenger ikke egne bo- og omsorgsløsninger, og genererer derfor lavere kostnader for kommunene. Kommunene i utvalget oppga at ca. 30 prosent av de enslige mindreårige i femårskullet hadde følgepersoner per 31.12.2023. Flere kommuner understreker midlertidigheten i en del av disse relasjonene, og uforutsigbarhet i oppfølgingsbehovet. Alderssammensetningen blant de enslige mindreårige, med andelsvis færre under 15 år, bidrar også til lavere gjennomsnittsutgifter. Andelen av førstegangsbosatte enslige mindreårige som var over 15 år var 87 prosent i 2023, mot 83 prosent i 2022.

Utgifter til integreringstiltak og administrasjon for enslige mindreårige

I 2023 er beregnede gjennomsnittlige utgifter til integreringstiltak og administrasjon for et år 667 701 kroner per enslig mindreårig i målgruppen for integreringstilskuddet. Beløpet blir multiplisert med fem år for å få utgiftene over femårsperioden, og blir 3 338 503 kroner for fem år.

Figur 12 viser utgiftsfordelingen blant tjenesteområdene i kartleggingen av integreringstiltak og administrasjon av disse. Barnevernsutgifter utgjør klart den største andelen med 90,1 prosent av de kartlagte utgiftene i 2023.

Figur 12. Kommunenes utgifter til enslige mindreårige etter tjenesteområde i 2023. Prosent.



Kilde: Beregningsutvalget

Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad for enslige mindreårige

I kartleggingen av sosialhjelp og introduksjonsstønad brukes landsgjennomsnittet for utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad per enslig mindreårig i målgruppen over en periode på fem år. Alle utbetalingene til enslige mindreårige som tilhører et årskull summeres og deles på antall enslige mindreårige i samme årskull. Til slutt summeres gjennomsnittsutbetalingene per enslig mindreårig for alle de fem årskullene som omfattes av integreringstilskuddsordningen.

Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per enslig mindreårig i målgruppen over femårsperioden er 54 131 kroner. Gjennomsnittlig introduksjonsstønad per enslige mindreårige i målgruppen over femårsperioden er 43 249 kroner.

8. Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Målgruppen for beregningen av utgiftene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skiller seg fra hvem som er i målgruppen for integreringstilskudd.

Målgruppen er samtlige deltakere i norskopplæring. Målgruppen inkluderer deltakere som ikke inngår i personkretsen for norsktilskuddet med rett og plikt, eller bare plikt til opplæring. Asylsøkere og betalingsdeltakere er også tatt med i utgiftskartleggingen.

Norsktilskuddet (tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og tilskudd til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse) er et persontilskudd som skal dekke kommunene sine utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Norsktilskuddet tildeles med høy eller lav sats. For voksne personer med kollektiv beskyttelse mottar kommunene persontilskudd for bare et år og etter egne satser. Se kapittel 11 for nærmere omtale av tilskuddsordningen.

De totale utgiftene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap var 999 773 341 kroner, mens de totale inntektene var 800 633 478 kroner. Utgiftene økte med 38,2 prosent, mens inntektene økte med 43,7 prosent. Dette gir en dekningsgrad på 80,1 prosent, som er en oppgang på 3 prosentpoeng sammenlignet med året før.

Økt dekningsgrad synes å henge sammen med stordriftsfordeler og økningen i antall deltakere, undervisningstimer og gruppestørrelse. Det tyder også på at kommunene tilpasser seg de endrede økonomiske rammene for opplæringen. Endret sammensetning av utvalgskommuner kan også ha en viss betydning.

Det er 3 844 flere deltakere i 2023 enn det var i 2022, som er en oppgang på 22,4 prosent. Økningen skyldes mange nyankomne, høy deltakelse og flere utvalgskommuner. Antallet undervisningstimer har gått opp fra 384 717 i 2022 til 508 009 i 2023. I utvalgskommunene varierer antallet deltakere fra 123 til 6 474 personer. Se vedlegg 11 for antall deltakere og undervisningstimer i utvalgskommunene i 2022 og 2023.

Tabell 10. Deltakere og undervisningstimer totalt for utvalgskommunene. 2019-2023.

	2019	2020	2021	2022	2023
Deltakere	16 259	10 246	13 313	17 147	20 991
Undervisningstimer	406 889	258 639	331 834	384 717	508 009

Kilde: Beregningsutvalget

Det er store forskjeller mellom utvalgskommunene både i antall deltakere, gjennomsnittsutgiftene per undervisningstime og i innrapportert gruppestørrelse.

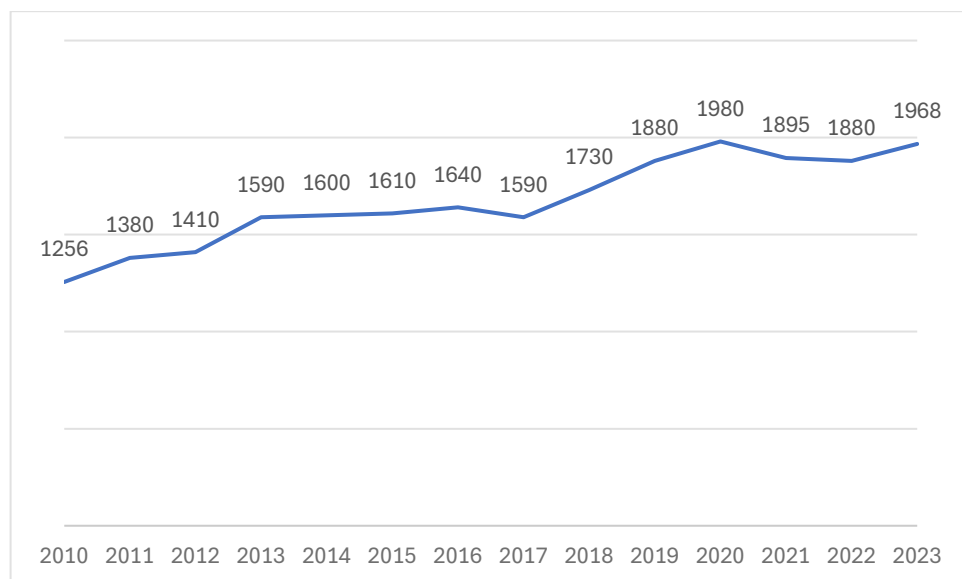
For å beregne gjennomsnittlig utgift per elev bruker man gjennomsnittlig antall timer opplæring som er gjennomført per deltaker, utgifter per undervisningstime og gruppestørrelse.

Når det gjelder gjennomsnittsutgifter per undervisningstime er det store forskjeller mellom utvalgskommunene. Har man lav timepris, kan man dekke kostnadene med et lavere antall deltakere per gruppe. Er timeprisen derimot høy, vil man trenge flere deltakere for å få dekket utgiftene sine. Gruppestørrelsen varierer mye avhengig av deltakernes behov og er også avhengig av kommunestørrelse. Se vedlegg 10 for utvalgskommunenes gjennomsnittsutgift per undervisningstime.

På utgiftsindikatorer som timepris og lærerlønn er det bare små endringer fra 2022 til 2023. Lærerlønn og timepris øker på nivå med kommunal deflator.

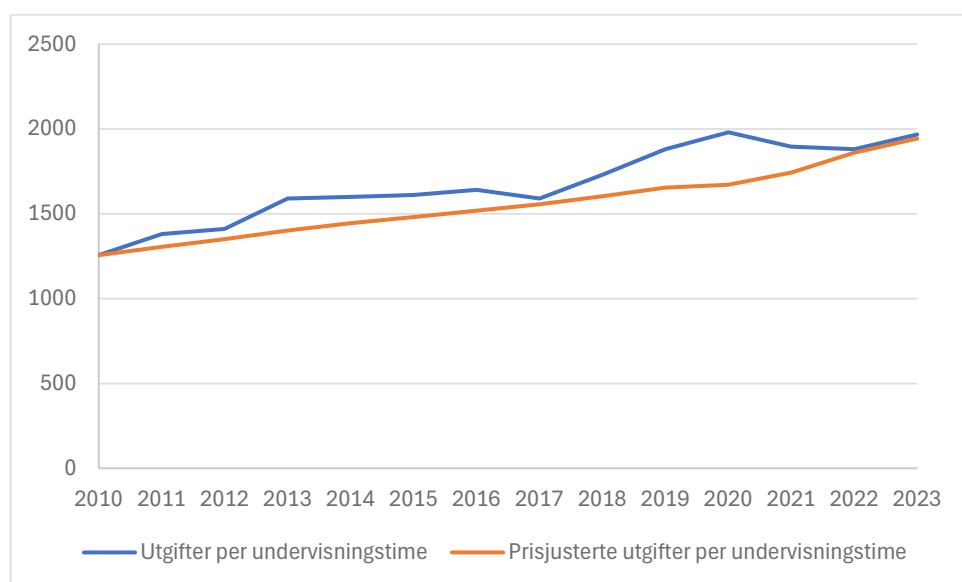
Gjennomsnittlig utgift per undervisningstime var 1 968 kroner for drift med lokaler. Det er en oppgang på 4,7 prosent sammenlignet med året før. Se figur 13 for utvikling i timepris i perioden 2010-2023.

Figur 13. Utgifter per undervisningstime. 2010-2023. Kroner.



I figur 14 er det, som en illustrasjon, lagt til en ekstra oransje linje som viser hvordan utgifter per undervisningstime hadde økt dersom de hadde fulgt kommunal deflator i denne perioden. Kommunal deflator er ikke alltid en like presis referanse fordi den måler samlet lønns- og prisvekst på mange områder. Figuren illustrerer likevel at utviklingen i utgifter per undervisningstime i stor grad følger utviklingen i kommunal deflator. Endret sammensetning av utvalgskommuner har en viss betydning for utgiftsnivået fra år til år.

Figur 14. Utgifter per undervisningstime og prisjusterte utgifter per undervisningstime. 2010-2023. Kroner.

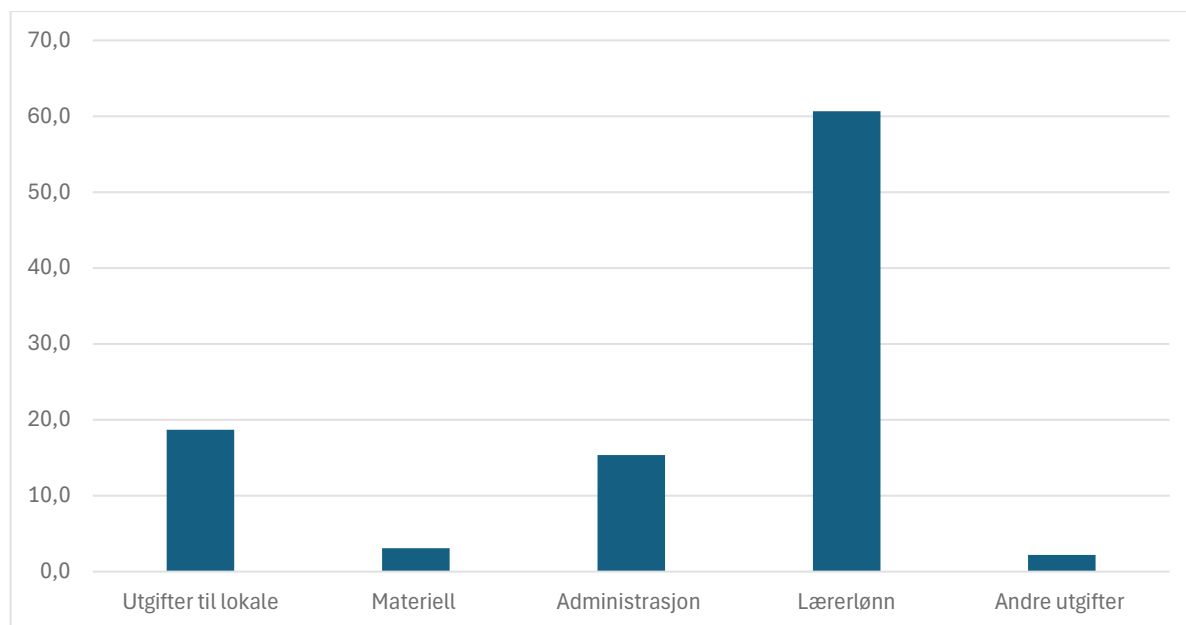


Lærerlønn økte bare med 4,4 prosent. Den beskjedne økningen kan ha sammenheng med at det ble brukt flere vikarer og innleide lærere uten ansiennitet for å håndtere kapasitetsøkningen. Faktorer som påvirker utgiftsbildet er blant annet at lærere med høy

ansiennitet og utdanning har høyere lærerlønninger, lærere med seniortillegg har lavere undervisningsplikt, og undervisningslokalene er ofte dyrere i storbyene.

Lærerlønningene utgjorde omtrent 60,7 prosent av driftsutgiftene i 2023, omtrent 18,7 prosent gikk til lokalutgifter, og 15,4 prosent gikk til administrasjon. Se figur 15 for fordelingen av utgiftene til norskopplæring og samfunnskunnskap.

Figur 15. Utgifter til norskopplæring og samfunnskunnskap etter område i 2023. Prosent.



Kilde: Beregningsutvalget

Gjennomsnittlig gruppestørrelse i utvalgskommunene økte fra 16 personer i 2022 til 18 personer i 2023 (7 kommuner manglet tall i 2023). Gruppestørrelsen i utvalgskommunene varierte fra 14 til 26 personer. Gjennomsnittet inkluderer alle deltakere i opplæringen, også deltakere fra asylmottak, arbeidsinnvandrere og personer som utløser høy og lav sats. Kommunene setter vanligvis gruppene sammen basert på ferdighetsnivå, ikke ut fra hvilken finansieringsordning deltakerne hører til, og kommunene må ofte ha opplæring for grupper med færre deltakere gjennom året.

Dersom deltakerne med kollektiv beskyttelse mottar samme tilbud som andre deltakere, utgjør et års undervisning ca. 600 timer. Med en timepris på 1 968 kroner, og 18 deltakere i gjennomsnitt, vil en deltakertime utgjøre 109 kroner. Dette dekker i gjennomsnitt ca. 426 timer.

Del 4 Mandat, målgruppe og metode

Del 4 beskriver kartleggingens målgruppe og kartleggingsmetode, og har fire kapitler. Kapittel 9 beskriver Beregningsutvalgets mandat, kapittel 10 beskriver målgruppen, kapittel 11 beskriver tilskuddsordningene for målgruppen og kapittel 12 beskriver kartleggingsmetoden.

9. Mandat

Mandatet for kartleggingen er⁴:

Beregningsutvalget skal hvert år kartlegge kommunenes utgifter til bosetting og integrering. Kartleggingen må tilpasses det til enhver tid gjeldende regelverk.

Beregningsutvalget ble opprettet av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1991 som en oppfølging av St. meld. 61 (1989-90). Utvalget har hvert år siden 1991 kartlagt kommunene sine utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. En ser utgiftene opp mot integreringstilskuddet, særskilt tilskudd og norsktilskuddet. Målet er å gi en så korrekt framstilling som mulig av utgiftene til målgruppen som utløser tilskuddene. Resultatet av kartleggingen inngår i regjeringen sine avgjørelser for tilskuddsordningene sine satser.

Beregningsutvalget drøfter og analyserer resultatene fra kartleggingen og gir en forklaring på årsakene til eventuelle endringer i utgiftene til kommunene. Beregningsutvalget skal også analysere utgiftene over tid. Etter oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet⁵, skal endelig rapport fra Beregningsutvalgets kartlegging av kommunenes utgifter til bosetting og integrering i 2023 inkludere utdypende informasjon om mottak av sosialhjelp for deltakere i introduksjonsprogrammet. I henhold til det samme oppdraget skal rapporten inkludere omtale av viktige faktorer som kan få betydning for kommunenes utgifter i 2024 og 2025.

Integreringstilskuddet og særskilt tilskudd for bosetting av enslige mindreårige flyktninger

Det året flyktningene bosettes i kommunene og i de fire neste årene, skal integreringstilskuddet (og særskilt tilskudd for bosetting av enslige mindreårige flyktninger) dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering. Dette inkluderer utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, sosialhjelp, introduksjonsstønad, etablering og ventestønad, og helsetjenester til flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag.

Beregningsutvalget gjennomfører en egen undersøkelse for å kartlegge utgiftene til integreringstiltak og administrasjon (hovedundersøkelsen). Utgiftene blir kartlagt ved hjelp av spørreskjemaer til utvalgskommunene. Grunnen er at det ikke er mulig å hente

⁴ Se vedlegg 1 for hele mandatet

⁵ Oppdrag nr. 2024-17: Beregningsutvalgets kartlegging av kommunenes utgifter til bosetting og integrering 2023 - Tilleggsoppdrag Ukraina

opplysningene direkte fra eksisterende kommunerapportering. Om lag 20 kommuner deltar i kartleggingen hvert år. I 2023 deltok 23 kommuner i kartleggingen. En tar hensyn til størrelse, geografisk spredning og at de samlet har bosatt en stor nok del av målgruppen.

Tjenesteområdene som blir kartlagt i hovedundersøkelsen er:

- Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
- Introduksjonsordningen
- Grunnskoleopplæring for voksne
- Administrasjon av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad
- Sysselsettingstiltak
- Bolig og boligadministrasjon
- Støttekontakt, aktivisering, pleie og omsorg i hjemmet
- Barne- og ungdomsvern
- Ekstratiltak i grunnskolen
- Barnehage og ekstratiltak
- Felleskostnader
- Kultur- og ungdomstiltak

Beregningsutvalget kartlegger kommunenes netto driftsutgifter. Statstilskudd (med unntak fra integreringstilskudd, særskilt tilskudd og norsktilskudd), refusjoner, salgs- og leieinntekter og andre inntekter blir trukket fra brutto driftsutgifter.

Utgiftene til sosialhjelp og introduksjonsstøtte blir innhentet ved hjelp av KOSTRA-tall som Statistisk sentralbyrå (SSB) arbeider med.

Norsktilskuddet

Kommunene blir tildelt et persontilskudd for å dekke utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Beregningsutvalget gjennomfører en undersøkelse for å kartlegge utgiftene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (voksenopplæringsundersøkelsen). Utgiftene blir kartlagt ved hjelp av spørreskjemaer til utvalgs kommunene. Opplysningene som er innhentet via spørreskjemaet kan deles inn i tre hovedkategorier; omfang, utgifter og inntekter.

Beregningsutvalgets sammensetning

Beregningsutvalget består av fire representanter fra kommunesektoren, og fire representanter fra staten. Utvalget hadde i kartleggingsperioden følgende sammensetning:

Fra staten:

- Bjørn Holden, utvalgsleder og fagdirektør, IMDi
- Tor Håkon Skomsvold, direktør, Statsforvalteren i Oslo og Viken

- Marte Kari Huse, seniorrådgiver, Statsforvalteren i Innlandet
- Benedicte Falch-Monsen, fagdirektør, IMDi

Fra kommunesektoren:

- Nina Gran, fagleder, KS
- Rune Bye, avdelingsdirektør, KS
- Inger Marie Karto, økonomirådgiver, Sandefjord kommune
- Jon Erik Rønning, avdelingsleder, Lillehammer kommune

Lisa Birgitta Lundgaard og Xavier Taylor Larsen, utvalgssekretærer, IMDi

Kari Kraakenes, rådgiver, SSB, har utarbeidet nasjonale tall på sosialhjelp og introduksjonsstønad.

10. Målgruppene

Beregningsutvalgets kartlegging har to ulike målgrupper. Beregningsutvalget skal kartlegge kommunenes utgifter til personer som utløser integreringstilskudd (hovedundersøkelsen og i landsdekkende tall fra SSB). Personer som utløser integreringstilskudd er flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, personer som har kommet på familieinnvandring med disse og barn født inntil seks måneder etter at mor er bosatt i en kommune. Enslige mindreårige som utløser integreringstilskudd, er med i kartleggingen. Enslige mindreårige som utløser integreringstilskudd, utgjør også en egen målgruppe i denne kartleggingen.

Beregningsutvalget skal også kartlegge kommunenes utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (voksenopplæringsundersøkelsen). Målgruppen for kartleggingen av utgiftene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skiller seg fra målgruppen for integreringstilskudd. Målgruppen i voksenopplæringsundersøkelsen er alle som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Se kapittel 8 for nærmere beskrivelse av denne målgruppen.

Antallet personer som utløste integreringstilskudd i 2023 er 79 230 på landsbasis. Dette er en økning på 53 prosent sammenlignet med året før. Økningen skyldes at antallet førstegangsbosatte som kom inn målgruppen i 2023-kullet er vesentlig høyere enn antallet personer som gikk ut av målgruppen i 2018-kullet. Det er en økning i antallet førstegangsbosatte på 8 prosent sammenlignet med 2022. Oversikt over antall personer i målgruppen sammenlignet med året før er beskrevet i tabell 11.

Tabell 11. Størrelse og sammensetning av målgruppen som utløser integreringstilskudd. 2022 og 2023. Antall personer.

	2022	2023	Endring	Prosentvis endring
Antall personer i målgruppen, hele landet (SSB)	51 711	79 230	27 519	53
Antall personer i målgruppen, valgskommunene (SSB)	14 421	23 142	8 721	60
Antall EM i målgruppen, hele landet (SSB)	839	1 294	455	54
Antall EM i målgruppen, valgskommunene (SSB)*	366	647	281	77
Antall førstegangsbosatte, hele landet (IMDi tall)**	31 258	33 701	2 454	8
-hvorav personer i familier	25 051	26 678	1 627	6
-hvorav enslige voksne	5 685	6 375	690	12
-hvorav enslige mindreårige	510	647	137	27
Antall førstegangsbosatte, valgskommunene (kommunenes tall)	7 856	9 776	1 920	24

* Inkl. Oslo, hvor antallet er 134

**Ekskl. familiejenforente

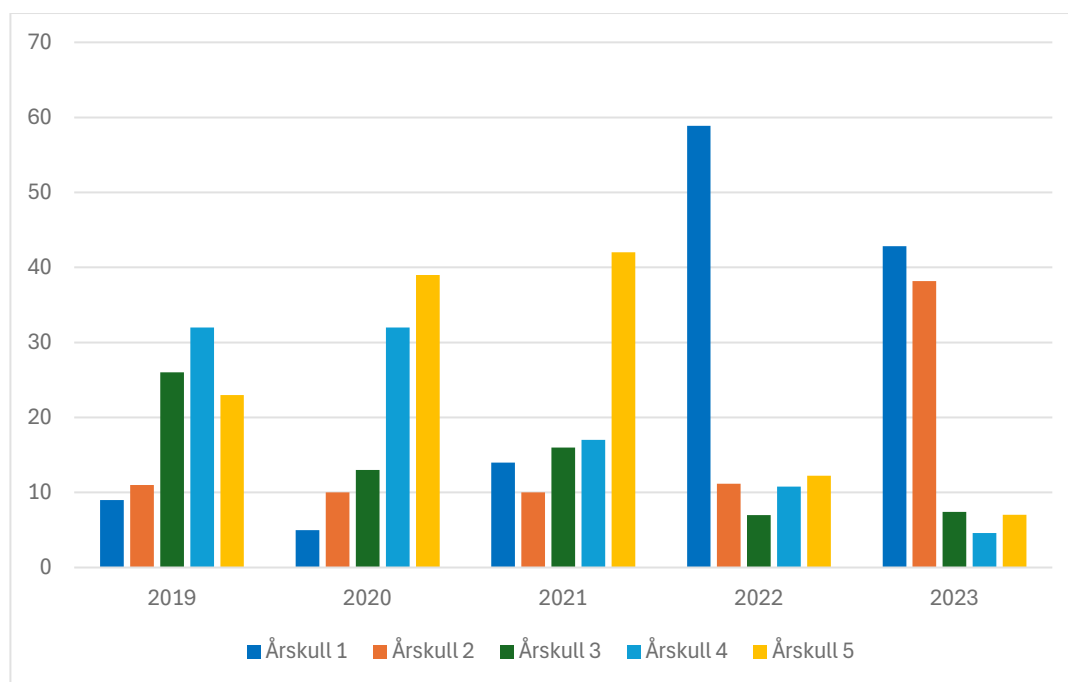
Kilde: SSB, IMDi og Beregningsutvalget

Størrelsen på målgruppen i valgskommunene øker med 60 prosent fra 14 421 personer i 2022 til 23 142 personer i 2023. Av det totale antallet flyktninger som utløser integreringstilskudd, bor 29,2 prosent i valgskommunene i 2023, mot 27,9 prosent i 2022,

som er en oppgang på 1,3 prosentpoeng. Det var 23 kommuner med i utvalget i 2023, mot 22 kommuner i 2022. Utvalget vurderer kartleggingens representativitet som god med hensyn til andelen og sammensetning av målgruppen, geografi og størrelse, og type kommuner som er med. Mindre kommuner som ikke har bosatt flyktninger på en stund er ikke representert blant utvalgskommunene.

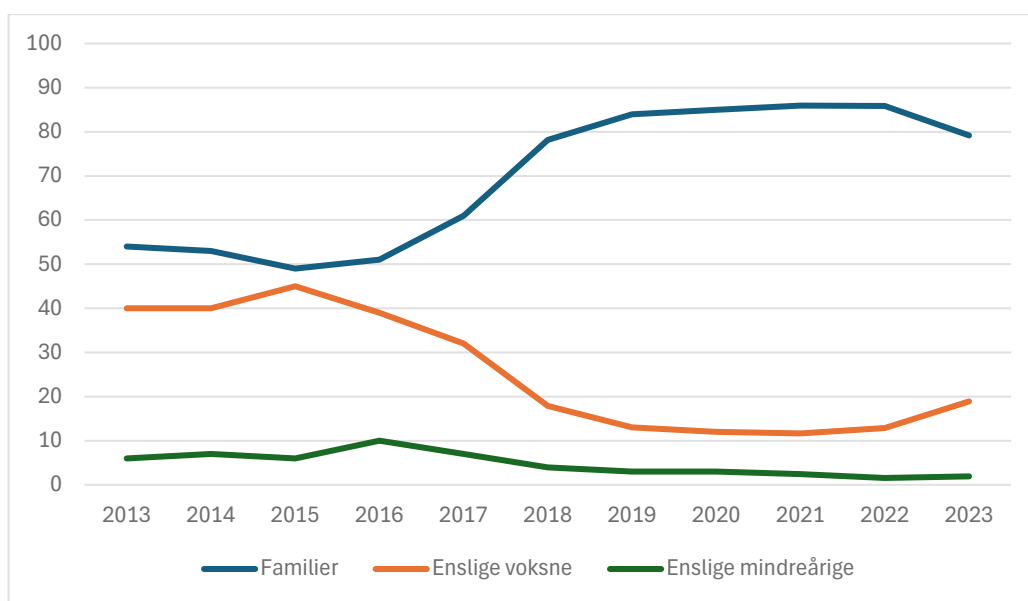
Hvem flyktningene er, hvor mange de er, og hvor de er i integreringsløpet, påvirker utgiftsbildet. I 2023 er om lag 88 prosent av de førstegangsbosatte flyktningene personer med kollektiv beskyttelse (fra Ukraina), og om lag 79 prosent er en del av en familie. Se også beskrivelser av målgruppen og representativitet i kapittel 12.

Figur 16. Fordeling av målgruppen på årskullene. 2019-2023. Prosent.



Kilde: IMDi og SSB

Figur 17. Del personer i familier, enslige voksne og enslige mindreårige blant førstegangsbosatte. 2013-2023. Prosent.



Kilde: IMDi

11. Tilskuddsordningene

Integreringstilskudd

Integreringstilskuddet skal dekke kommunene sine utgifter til integreringstiltak og administrasjon, sosialhjelp og introduksjonsstønad for flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Beregningsutvalget kartlegger femårsperioden hvor personene utløser tilskudd.

Integreringstiltak er tjenester som råd, veiledning og sosiale forebyggende tiltak, introduksjonsprogram, barn- og ungdomsvern, flyktningkontor, tolk , støttekontakt, bolig og boligadministrasjon, grunnskoleopplæring for voksne, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, ekstratiltak i grunnskolen, kultur og ungdomstiltak, barnehage og utgifter til sosiale helsetjenester. Tabell 12 viser satsene for integreringstilskuddet for år 1-5.

Tabell 12. Integreringstilskudd etter antall år bosatt i Norge. 2019-2023. Kroner.

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	Totalt
2019	237 000 (enslige voksne)	239 000	171 000	85 500	71 600	808 100 (enslige voksne)
	187 000 (enslige mindreårige)					758 100 (enslige mindreårige)
	190 500 (voksne og barn)					761 100 (voksne og barn)
2020	241 000 (enslige voksne)	246 000	174 000	86 000	72 000	819 000 (enslige voksne)
	187 000 (enslige mindreårige)					765 000 (enslige mindreårige)
	194 300 (voksne og barn)					772 300 (voksne og barn)
2021	241 000 (enslige voksne)	249 000	177 300	88 000	72 000	827 300 (enslige voksne)
	187 000 (enslige mindreårige)					773 300 (enslige mindreårige)
	194 300 (voksne og barn)					780 600 (voksne og barn)
2022	234 900 (enslige voksne)	243 100	172 900	85 700	70 200	806 800 (enslige voksne)
	182 300 (enslige mindreårige)					754 200 (enslige mindreårige)
	189 400 (voksne og barn)					761 300 (voksne og barn)
2023	241 100 (enslige voksne)	249 500	177 400	88 000	72 000	828 000 (enslige voksne)
	187 000 (enslige mindreårige)					773 900 (enslige mindreårige)
	194 400 (andre)					781 300 (voksne og barn)

Kilde: IMDi

For personer som kommer på familieinnvandring til personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, får kommunen tre år med integreringstilskudd. Barn som blir født innen seks måneder etter at mor ble bosatt i en kommune er også i målgruppen for integreringstilskudd.

For personer over 60 år og barn i alderen 0-5 år utbetaler man i tillegg eldretilskudd og barnehagetilskudd i bosettingsåret. Satsen for eldretilskudd var 180 600 kroner per person i 2022. Satsen for barnehagetilskudd var 27 800 kroner per barn.

Tabell 13. Ekstratilskudd i tillegg til integreringstilskuddet. 2023. Kroner.

	Utbetalinger	Sats 2023
Tilskudd 1 for personer med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker	Engangstilskudd	196 400
Tilskudd 2 for personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker	Årlig maksbeløp, maksimalt 5 år	1 520 000
Eldretilskudd per person over 60 år	Engangstilskudd	180 600
Barnehagetilskudd per barn i alderen 0-5 år	Engangstilskudd	27 800
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, 0-16 år	Årlig	1 144 400
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, 17-20 år	Årlig	721 800
Tilskudd for bosatte utover opprinnelig anmodning i 2023	Engangstilskudd	50 000

Kilde: IMDi

For bosettingsåret 2023 ble det utbetalt et ekstraordinært tilskudd på 50 000 kroner for hver bosatt flyktning utover opprinnelige anmodning for 2023. Det ble utbetalt til sammen 29 800 000 kroner til utvalgskommunene i Beregningsutvalget for 596 personer bosatt utover opprinnelige anmodning for 2023. Isolert sett ville dette ekstraordinære tilskuddet ha bidratt til at dekningsgraden blir 92,1.

Særskilt tilskudd

Målgruppen for særskilt tilskudd er alle barn og unge under 18 år som kommer til landet uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar. Kommunene mottar særskilt tilskudd selv om personene har fylt 18 år ved bosetting, gitt at vedkommende var registrert som enslig mindreårig ved innkomst til landet og at vedkommende var under 18 år på vedtakstidspunktet. Tilskuddet blir utbetalt fra og med den måneden vedkommende blir bosatt i en kommune, og til og med det året den enslige mindreårige fyller 20 år. I bosettingsåret differensieres det særskilte tilskuddet etter bosettingstidspunkt. Undersøkelsen omfatter personer som har utløst både integreringstilskudd og særskilt tilskudd i kartleggingsåret.

I 2017 ble refusjonsordningen for kommunale barnevernsutgifter for enslige mindreårige avviklet. Midlene ble overført til IMDI sitt særskilte tilskudd, og satsene ble kraftig oppjustert. Tilskuddet har to satser. For enslige mindreårige i alderen 0-16 år mottar kommunene en høy sats som i kartleggingsåret var 1 144 400 kroner per person. For enslige mindreårige i alderen 17-20 år mottar kommunene en lav sats på 721 800 kroner i kartleggingsåret.

Norsktilskudd

Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er et persontilskudd fordelt over tre år. Tilskuddet blir utbetalt i to satser. Lav sats gjelder personer fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Personer fra nordiske land utløser ikke tilskudd. Personer som utløser høy sats er personer som kommer fra Afrika, Asia, Oseania (unntatt Australia og New Zealand), Øst-Europa, Sør-Amerika og Mellom-Amerika.

Tabell 14. Satser for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. 2022 og 2023. Kroner.

År	Satser fra og med 2022		Satser fra og med 2023	
	Lav sats	Høy sats	Lav sats	Høy sats
År 1	15 300	35 800	16 100	38 100
År 2	27 500	71 200	29 300	75 600
År 3	17 200	49 100	18 400	52 100
Sum	60 000	156 100	63 800	165 800

Kilde: IMDi

Tilskudd til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse er et persontilskudd fordelt på et år. Tilskuddet hadde bare en sats, som var 46 400 kroner. Det kan fattes vedtak om utvidet opplæring i inntil 6 måneder av gangen. Dersom kommunen fatter vedtak om utvidet norskopplæring, vil dette utløse tilskudd på 27 450 kroner per vedtak om utvidet norskopplæring.

I tillegg til persontilskudd blir det utbetalt et grunntilskudd til kommuner som per. 15. januar 2023 hadde mellom 1-3 deltakere (224 100 kroner) og 4-150 deltakere (665 300 kroner) for innbyggere i personkretsen for rett og plikt, eller bare rett, til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Formålet med tilskuddet er å bedre økonomiske rammevilkår for små og mellomstore kommuner når det gjelder norskopplæring.

12. Kartleggingsmetode

Beregningsutvalget kartlegger utgifter som er relevante for tre statlige tilskudd: integreringstilskuddet, særskilt tilskudd for bosetting av enslige mindreårige og norsktilskuddet (tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og tilskudd til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse).

Integreringstilskuddet skal dekke kommunene sine utgifter til integreringstiltak og administrasjon, sosialhjelp og introduksjonsstøtte i fem år fra bosettingsåret. Kommunene sine gjennomsnittlige utgifter til integreringstilskudd og administrasjon kartlegges over et år. For å kunne sammenligne utgiftene med samlet tilskudd over hele femårsperioden blir utgiftene multiplisert med fem år.

Kartleggingen av integreringstiltak og administrasjon blir kartlagt ved hjelp av spørreskjemaer til om lag 20 utvalgskommuner (i 2023 var 23 kommuner med i hovedundersøkelsen og 22 kommuner med i voksenopplæringsundersøkelsen). Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad blir innhentet ved hjelp av KOSTRA-tall og A-ordningen, og er utarbeidet av Statistisk sentralbyrå (SSB).

Utgiftene til norskopplæring blir kartlagt i et eget skjema i de samme utvalgskommunene (22 kommuner i 2023). Kartleggingen danner grunnlag for å finne utgifter per undervisningstime, og beregner forholdet mellom satser og utgifter per person. I rapporten presenteres nominelle beløp med mindre en opplyser om noe annet.

Kapittelet beskriver datagrunnlaget og utvalget sin kartleggingsmetode, samt vurdering av datakvalitet.

Integreringstiltak og administrasjon

Beregningsutvalget kartlegger kommunene sine utgifter til integreringstiltak og administrasjon gjennom en spørreundersøkelse som blir utfyllt av utvalgskommunene. Kommunene får systematisk veiledning til utfylling og innrapportering. Årsaken til at en benytter spørreskjema er at opplysningene ikke er mulig å hente ut opplysningene direkte fra allerede eksisterende kommune-stat-rapportering (KOSTRA). Spørreskjema er utarbeidet av Beregningsutvalget, og justeres ved behov.

I hver kommune blir det oppnevnt en kontaktperson som har ansvar for å koordinere arbeidet med innhenting av opplysninger fra de ulike tjenesteområdene. Hvert år blir utvalgskommunene invitert til et oppstartsseminar (i desember). På seminaret blir deltakerne orientert om bakgrunnen for utvalgsarbeidet og opplegget for gjennomføring av datainnsamlingen.

Beregningsutvalget besøker utvalgskommunene i februar eller mars for å bistå med datainnsamlingen fra de ulike kommunale tjenesteområdene/kontorene. Foreløpige utfylt skjema blir sendt til Beregningsutvalget, som gjennomgår skjemaet både før og etter kommunebesøket. Beregningsutvalget stiller spørsmål og ber om tilleggsinformasjon om det er noe som er uklart for å redusere usikkerhet i resultatene.

Utgiftsområdene som blir kartlagt

I spørreskjemaet blir kommunene bedt om å oppgi faktiske regnskapstall eller anslå hvor stor del av den samlede kapasiteten innenfor de ulike tjenesteområdene som i kartleggingsåret var brukt på målgruppen. Om kommunen ikke kjenner til faktiske regnskapstall benytter en to ulike framgangsmåter:

- 1) Identifisere faktisk ressursbruk, ved å vurdere hvor mange årsverk ved de aktuelle kontorene ble brukt til håndtering av målgruppen, og deretter beregne hvor stor del dette utgjør av totalt antall årsverk. Metoden har vært aktuell for små kommuner og/eller kommuner med oversiktlig organisering av tjenestene til målgruppen.
- 2) Eller bruke kommunene sine opplysninger om målgruppen sin del av det totale antallet klienter/brukere for å beregne kapasitetsandelen. Først finner kommunene opplysninger om hvor mange klienter/brukere det er totalt, og deretter hvor mange av disse er i målgruppen. Kommunen kan vurdere å vekte målgruppen sin del ut fra hvor mye tid som i gjennomsnitt blir brukt per klient/bruker i målgruppen sett i forhold til gjennomsnittet for de andre klientene/brukerne, og i tillegg vurdere hvor stor del av målgruppen som benytter tjenestene bare deler av året.

Tjenestene som inngår i spørreundersøkelsen, er:

Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid

I kommuner som har særskilt organisering av flyktningetjenester, for eksempel flyktningkontor, flyktningkonsulent eller lignende, er det enklere å skille ut kostnadene til administrasjon og tiltak innenfor sosialtjenestene. Tjenestene blir ført på KOSTRA-funksjon 242. I kommuner som ikke har særskilt organisering, må en funnet frem til målgruppen sin del av tjenestekapasiteten på de ulike områdene.

Man bruker data fra SSB for å finne antall sosialhjelpsmottakere i utvalgskommunene. De største kommunene teller mest, og det er hvor det er vanskeligst å ha oversikt over tall sosialklienter som hører til målgruppen. I tillegg gir ikke alle fagsystem like gode muligheter for kobling mellom utgiftdata og persondata slik SSB har mulighet til å gjøre. Kvaliteten på beregningen blir hevet for de kommunene som benytter seg av delberegninger basert på antall mottakere i målgruppen.

Data fra SSB blir ikke tilgjengelig før KOSTRA-publiseringen i midten av mars, som er etter kommunene sin innsendingsfrist av skjemaer. Beregningsutvalget gjør endringer i

kommuneskjemaet etter KOSTRA-publiseringen. Er det store avvik blir dette gjort i samråd med kommunene.

Under denne delen i skjemaene oppgir kommunene også støtte til livsopphold og etablering, som ikke er klientført. I kartleggingen for 2023 er disse utgiftene trukket ut og behandlet som eget element (se omtale under overskrift Ventestønad, inkludert etablering).

Introduksjonsprogram

Utgiftene som er direkte tilknyttet å tilrettelegge for gjennomføringen av introduksjonsordningen, er tilknyttet en særskilt tjeneste for målgruppen og er ført på egen KOSTRA-funksjon 275. Hær er det også mulig å kontrollere tallene opp mot registreringer i NIR og SSBs KOSTRA-rapportering.

Grunnskoleopplæring for voksne

Det er flere flyktninger som mangler grunnskoleopplæring eller har for svake grunnleggende ferdigheter til å kunne klare seg i utdannessystemet eller i arbeidslivet. Det er ingen særskilt tjeneste for målgruppen, og kommunene må finne målgruppens del av tjenestekapasiteten.

Kvalifiseringsprogrammer (KVP) og utbetalt kvalifiseringsstønad

SSB leverer data over kommunene sine utbetalinger av kvalifiseringsstønad til målgruppen. Tidligere var det et øremerkede tilskudd til Kvalifiseringsprogrammet, men fra 2011 ble finansieringen en del av rammetilskuddet til kommunene. Beregningsutvalget trekker fra statlig finansiering per deltaker som er lagt inn i rammetilskuddet og som er prisjustert.

Syssettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening

Det er enkelt å identifisere utgifter til særskilte tiltak for målgruppen, men generelle tiltak er vanskeligere å beregne. Det lite utgifter til syssettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening fordi utgiftene i hovedsak blir rapportert gjennom introduksjonsordningen, kvalifiseringsprogrammet og grunnskoleopplæring for voksne.

Bolig og boligadministrasjon

Utgifter til bolig blir kartlagt ved å telle boliger til målgruppen og gi et anslag av markedsverdien. I tillegg kommer målgruppen sin del av utgifter til administrative oppgaver. I noen tilfeller er det vanskelig å finne ut hvor mange boliger som reelt er disponert til målgruppen.

Det inngår en kalkulatorisk rente på investert kapital i beregningen av nettoutgiftene til utleie av kommunale boliger. Årlig blir kalkylerenten oppdatert basert på gjennomsnittlig 5-

årig swaprente som er beregnet av Kommunalbanken. I tillegg kommer et risikotillegg på 1 prosent for flyktningeboliger.

Støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet

Dette er individbaserte tiltak til personer i målgruppen minus del av statlig tilskudd til ressurskrevende brukere. Helseutgifter blir også holdt utenfor.

Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige

Kommuner som bosetter enslige mindreårige, får i tillegg til integreringstilskuddet et særskilt tilskudd. Det blir kartlagt hvor mange enslige mindreårige som utløser særskilt tilskudd og hvor mye tilskudd kommunen har mottatt. Beløpet blir trukket fra de totale utgiftene som er oppgitt i skjemaet.

Barne- og ungdomsvern

Flere av kommunene har oversikt over utgiftene til barn i målgruppen med tiltak i barnevernet. I mindre kommuner er det som regel god oversikt over hvor mye utgifter som går til målgruppen, mens det i større kommuner kan være større usikkerhet rundt beregningen av målgruppen sin del av utgiftene innenfor administrasjon av barnevernstjenestene. Utgiftene rapporteres på KOSTRA-funksjon 244.

Ekstratiltak i grunnskolen

Kommunene rapporterer målgruppen sin del av kostnadene til alle ekstratiltak til målgruppen. Beregningsutvalget trekker fra prisjustert statlig finansiering per grunnskoleelev som er lagt inn i rammetilskuddet.

Kultur- og ungdomstiltak

Siden 2019 blir utgiftene til kultur- og ungdomstiltak per person i målgruppen beregnet ut fra data fra tidligere år, og deretter prisjustert. Utvalget vil hvert femte år gjøre stikkprøver blant utvalgte kommunene for å justere satsen.

Barnehage

Her blir målgruppen sin del av nettoutgifter til veiledning og ekstrahjelp i barnehagen kartlagt. I tidligere kartlegginger har Beregningsutvalget beregnet en nettokostnad for drifts-, lokal- og skyssutgifter. Denne beregnede kostnaden anses å være dekket av rammetilskuddet, og er ikke med i årets kartlegging. Beregningsutvalget trekker fra barnehagetilskuddet som blir utbetalt sammen med integreringstilskuddet for barn som er 0-5 år i bosettingsåret.

Det er ofte ulike utgangspunkt for beregningen av målgruppen sin del av nettoutgifter av felleskostnadene. Det kan være målgruppen sin del av befolkningen, eller flyktningkontoret sitt del av antall ansatte. Hvordan kommunene er organisert og praksisen kommunene har for kostnadsfordeling påvirker hva kommunene fører på dette punktet.

Beregning av gjennomsnittsutgifter per person

For å beregne gjennomsnittsutgiftene per person i målgruppen er utgiftene summert for alle utvalgs kommunene og delt på antall personer i målgruppen som er bosatt i utvalgs kommunene. Kommuner med mange personer i målgruppen har større betydning for resultatet enn kommuner med få i målgruppen. Beløpet blir multiplisert med fem år for å få utgifter over femårsperioden hvor flyktningene utløser integreringstilskudd.

For å forenkle er alle årskullene vektet like mye. Om årskull 2 har en høyere del i målgruppen, og årskull 2 er dyrere enn de andre årskullene i gjennomsnitt, vil det bety at de beregnede utgiftene gjennom hele perioden blir overvurdert. Motsatt vil de beregnede utgiftene bli undervurdert dersom for eksempel årskull 5 med lavere utgifter per person har en høyere del i målgruppen. I hovedundersøkelsen er det ikke tallgrunnlag til å skille utgiftene mellom årskullene siden utgiftene er tilknyttet tjenestene og ikke den enkelte flyktning. Over tid vil dette utjevnes, men enkelte år kan dekningsgraden bli påvirket. Utgifter til etablering og ikke-klientførte utgifter til livsopphold er trukket ut og behandlet for seg, på samme måte som sosialhjelpsutgifter år 1, og er ikke multiplisert med fem.

Beregningsutvalget kartlegger netto driftsutgifter. Statstilskudd, bortsett fra integreringstilskuddet, refusjoner, salgs- og leieinntekter og andre inntekter blir trukket fra brutto driftsutgifter på de enkelte områdene som inngår i undersøkelsen. Det korrigeres blant annet for de øremerkede/personrettede tilskuddene. Eksempler er særskilte refusjoner innen barnevern, tilskudd til enslige mindreårige, tilskudd til personer med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsforstyrrelser og barnehagetilskudd. Eldretilskudd inngår i regnestykket på inntektssiden og summeres med de andre integreringstilskuddene for å beregne dekningsgraden.

Vurdering av datakvalitet og kvalitetssikring

Kvalitetssikringen av de ulike innrapporterte tallene skjer gjennom hele kartleggings- og analyseprosessen. Hvert år har gjennomføres det et oppstartsseminar med alle utvalgs kommuner, hvor skjemaet og ulike problemstillinger gjennomgås og diskuteres. Beregningsutvalget gjennomfører et fysisk eller digitalt kommunebesøk i alle utvalgs kommunene, og har en grundig gjennomgang av hvert enkelt skjema med oppfølgingsspørsmål til kommunene. Beregningsutvalget gjennomgår alle de utfylte skjemaene, og bakgrunnsinformasjon fra kommunene, og stiller eventuelle oppfølgingsspørsmål til kommunene. Utvalget sammenligner med tallene fra året før, og sammenligner kommuner på tvers. Utvalget har en rekke kontrolltall fra ulike kilder, som

brukes i kvalitetssikring og gjennomgang av tallene med kommunene og i utvalget. På et årlig sommerseminar gjennomgås alle de foreløpige resultatene med kommunene.

Beregningsutvalget peker på følgende momenter som har betydning for vurdering av materialet:

Utgifter til bosettings- og integreringsarbeid for personer i målgruppen er på de fleste områder ikke skilt ut på egne funksjoner og arter i kommuneregnskapet. Tilsvarende er ressursinnsatsen eller bruk av tid på målgruppen i liten grad registrert/regnskapsført i kommunene. Noen kommuner har likevel oversikt over faktisk ressursbruk, mens andre kommuner på noen områder bruker skjønn for å avgjøre hvilke utgifter som skal tillegges arbeidet med personer i målgruppen. Kommunene legger ulike forutsetninger til grunn for vurderingen de gjør. Som resultat kan kommunene både ha overvurdert og undervurdert utgiftene til målgruppen.

En problemstilling er hvordan kommunene fører pensjonsutgifter. Utgifter til pensjon fremgår ikke i tilstrekkelig grad av tallgrunnlaget, og denne utgiften er derfor sannsynligvis ikke tilstrekkelig hensyntatt.

Kommunene organiserer tjenestene sine på ulike måter, noe som også har konsekvenser for regnskapsføring av utgifter og inntekter. Noen kommuner organiserer for eksempel det meste knyttet til flyktninger i et kommunalt foretak, mens andre organiserer det i en egen avdeling (for eksempel et flyktningkontor), og andre igjen legger mye av koordinering, oppfølgingen og arbeidet i NAV.

Når det gjelder utgiftene til målgruppen kan det være noen avvik. Kommunen kan gi både for lave og for høye utgifter på enkelte av områdene. Utgiftsnivået vil være ulikt for de ulike årskullene, og resultatet av undersøkelsen være påvirket av fordelingen av antall personer i de enkelte årskullene. Beregningsutvalget legger til grunn at utgiftene er størst for personene som ble bosatt i kartleggingsåret og året før.

Det kan være usikkerhet i fordelingen av enkelte utgifter mellom introduksjonsprogrammet, grunnskoleopplæring for voksne og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Det er usikkert om kommunen får med riktig antall boliger til målgruppen, og om markedsverdien er korrekt. I kartleggingen av 2023 er markedsverdien kvalitetssikret gjennom tall fra SSB.

Beregningsutvalget gjør ikke noen korrigeringer for, eller analyse av, utslagene målgruppen gjør på inntektssystemet. Dette gjelder rammetilskudd eller skatteinntekter, ekstratiltak i grunnskolen og barnehagen siden det ikke inngår i Beregningsutvalgets mandat. Unntak er utgifter til kvalifiseringsprogrammet.

Det kan være utfordrende å kartlegge utgifter til ekstratiltak i grunnskole som går utover de tiltak som er innlemmet i rammetilskuddet til kommunene.

Personer i målgruppen kan ha flyttet til eller fra utvalgskommunene i løpet av året. Av den grunn er det ikke alltid samsvar mellom tall personer per 31.12 og tall personer i løpet av året som er omfattet av tjenesteproduksjonen som blir kartlagt. I beregningen av gjennomsnittsutgifter per person er tall for bosatte i målgruppen per 31.12. korrigert for nettoflytting mellom kommunene i løpet av året. Forutsetningen er at gjennomsnittlig botid i utvalgskommunene var seks måneder før flytting.

Antall personer som kommunen rapporterer til Beregningsutvalget har tidligere blitt kontrollert mot tall som er hentet fra Datasystem for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Etter 2021 benytter IMDi liste over personer som er hentet fra IMDi sitt nye saksbehandlingssystem for tilskudd. Om det er store avvik mellom kommunen sine tall og IMDi sine tall, har utvalget kontaktet kommunen for å oppklare avviket.

Beregningsutvalget videreutvikler spørreskjemaet fra kartlegging til kartlegging. Som følge av endringene vil beregningen blir mer presis, men for enkeltområder ikke alltid direkte sammenlignbar fra år til år.

Skjemaet som blir benyttet i kartleggingen er omfattende, men Beregningsutvalget sin vurdering er at skjemaet har en utforming som får med alle relevante utgifter og inntekter som kommunen måtte ha på de ulike tjenestekområdene som blir kartlagt.

Representativitet

23 kommuner er med i utvalget i kartleggingen for 2023, og utvalget vurderer representativiteten for utvalgskommunene som svært god, og danner et godt grunnlag for kartlegging av gjennomsnittsutgifter. Det er likevel noen forhold som kan påpekes.

Beregningsutvalget legger vekt på å dekke en høy andel av målgruppen. Kommuner med mer enn 50 000 innbyggere er overrepresenterte, se vedleggstabell 12.

I 2022 og 2023 har nær alle kommuner bosatt flyktninger og bosettingen er derfor mer spredt enn de forutgående årene. Det innebærer at det siste kullene (år 1 og 2, 2022 og 2023-kullene) er noe lavere representert i utvalgskommunene enn i hele landet, med 77,4 mot 81,0 prosent av målgruppen. Det innebærer derfor også at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse er svakt underrepresentert i utvalget.

Angående andre kjennetegn ved målgruppen, som alder, kjønn og hvilken landsdel de bor i er målgruppen i utvalgskommunene og hele landet tilnærmet lik.

Dette kan påvirke gjennomsnittsutgiftene på ulike måter. Overrepresentasjon av store kommuner med mange bosatt kan gi noen stordriftsfordeler og trekke gjennomsnittsutgiftene ned. Samtidig kan bo- og levekostnadene i store byer trekke

gjennomsnittsutgiftene opp. Lavere representasjon av det siste bosettingskullet og mindre kommuner kan trekke gjennomsnittsutgiftene ned. Mindre kommuner med mange nybosatte er underrepresentert og kan ha større oppbyggingskostnader.

Introduksjonsstønad og sosialhjelp

Introduksjonsloven gir deltakere i målgruppen for integreringsloven i alderen 18-55 år som er bosatt i en kommune etter avtale, rett og plikt til fulltidsdeltagelse i et introduksjonsprogram. Kommunene kan tilby program til personer over 55 år, men det er ikke en rett. For personer som er bosatt før 01.01.2021 gjelder introduksjonsloven, og programtid varer som hovedregel i inntil to år. For personer som er bosatt etter 01.01.2021 skal introduksjonsprogrammet vare mellom tre måneder og to år. Det er mulig med en forlengning med inntil et år dersom det er grunn til å forvente at det vil medføre at deltakeren oppnår sluttmålet sitt.

Med virkning fra 15. juni 2022 gjelder det særlige regler for introduksjonsprogram for fordrevne fra Ukraina som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 (midlertidig kollektiv beskyttelse). Personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, og er bosatt i en kommune etter avtale med IMDI, har rett til introduksjonsprogram, men ikke plikt til å delta.

Sosialhjelp er en midlertidig støtte som skal betale nødvendige utgifter til å leve og bo. Personer som har rett til sosialhjelp, må i utgangspunktet ha lovlig opphold i Norge.

Noen kommuner gir nyankomne flyktninger en kommunal støtte til livsopphold og etablering, uten at utgiftene blir klientførte, andre gir dem sosialstøtte fra dag en. Klientført sosialhjelp er med i tallene fra SSB som sosialhjelp. Stønad som ikke er klientført er hentet delvis fra utvalgskommunenenes skjema, og delvis fra kommunenenes rapportering til SSB, av ikke-klientførte på funksjon 281, utgifter til livsopphold etter kommunalt reglement. De fleste kommuner kaller det ventestønad, utbetaling til de som har behov, men de må vente til de blir registrert under sosialhjelp (se også eget avsnitt om ventestønad og etablering).

Bruk av KOSTRA og SSB sine data

Hvert år henter SSB inn tall fra alle kommuner om personer som har mottatt sosialhjelp og introduksjonsstønad. For å skille ut Beregningsutvalget sin målgruppe er SSB sin befolkningsfil koplet mot filer fra IMDi sin database (IMDinett). Filen er korrigert for nettoflytting i løpet av året. Sosialhjelp og introduksjonsstønad som er rapportert inn fra kommunene, kobles mot befolkningsfilene for å finne ut hvem som er i målgruppen. Deretter blir de tilknyttet utbetalingene av sosialhjelp og introduksjonsstønad. Resultatet av koblingen viser samlet stønadsutbetaling og antall personer i målgruppen fordelt på kommune og bosettingsår.

Tall på utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad blir publisert i KOSTRA to ganger i året. Ureviderte tall blir publisert rundt 15. mars, og endelige tall blir publisert rundt 15. juli. Mellom publiseringene korrigeres feil i datagrunnlaget ved blant annet innhenting av oppdaterte opplysninger fra kommunene. For eksempel er det noen av kommunene som ikke leverer tall innen fristen for den første publiseringen, og noen kommuner leverer feil tall. For å eliminere eventuelle feil er alle innsendte opplysninger fra kommunene kontrollert for denne typen feil som lar seg etterspore i SSB sine egne kontroller.

For hvert årskull i målgruppen beregnes gjennomsnittlig utbetalt beløp. Disse summeres for å finne gjennomsnittlig beløp for alle fem årene i tilskuddsperioden. Det gjelder både sosialhjelp og introduksjonsstønad. Sosialhjelputbetalingene er normalt høyest på starten og slutten av femårsperioden, mens introduksjonsstøtten er høyest år 2 og 3.

Vurdering av datakvalitet

Den viktigste feilkilden som kan ha betydning for resultatet er at sosialhjelpsstatistikken registreres som regel på hovedforsørgeren i familien. Vanligvis er det en person i husholdningen som søker sosialhjelp for hele familien, og man vil ikke kunne fange opp utbetalinger der hovedforsørgeren er utenfor målgruppen.

For SSB er det ikke mulig å avdekke i hvilken grad personer får støtte uten at det er innrapportert på SSB sine registreringsskjema. Tallene for utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad er basert på data fra alle kommunene i landet som har rapportert data til KOSTRA. Vesentlige feil som blir avdekket i datamaterialet blir ikke tatt med.

Beregningsutvalget vurderer datakvaliteten på uttrekket for utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad som god.

Ventestønad, inkludert etablering

Når flyktningene kommer til en kommune, har kommunene utgifter til etablering og til livsopphold. I mange tilfeller har kommunene utgifter som de ikke klientfører på funksjon 281. Beregningsutvalget kartlegger alle ikke-klientførte utgifter i valgskommunene, både de som innrapporteres til KOSTRA, og de som kommunene bare rapporterer til Beregningsutvalget. Ut fra det utvalget identifiserer av utgifter til etablering og ventestøtte i valgskommunene, som ikke er klientførte, beregner utvalget en gjennomsnittskostnad per person for bosettingsåret (år 1).

Kommunale helsetjenester

Av metodiske årsaker kartlegger man ikke utgifter til den kommunale helsetjenesten. I forbindelse med kartleggingen i 1996 ble det utarbeidet tre rapporter fra ulike forskingsinstitusjoner hvor en så nærmere på utgifter i helsesektoren til målgruppen. Helseutgiftene ble i 1997 stipulert til 15 000 kroner per flyktning over fem år, og har blitt

prisjustert etter utvikling i kommunal deflator (lønnskomponent). Beregningsutvalget benytter en kommunal deflator på 5,5 prosent for 2023⁶. Helseutgiftene per person i målgruppen over femårsperioden ble prisjustert til 40 815 kroner i 2023.

Det er grunn til å tro at beløpet er noe lavt i forhold til kommunenes faktiske utgifter. Beregningsutvalget planlegger å gjennomføre en ny kartlegging av kommunenes helseutgifter for å få bedre oversikt over kostnadene.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Beregningsutvalget kartlegger kommunene sine utgifter og inntekter knyttet til norsk og samfunnskunnskap for alle voksne innvandrere, med og uten rett og/eller plikt. Data blir hentet inn fra utvalgskommunene gjennom spørreskjema og veiledning. Det blir også benyttet tall fra NIR. Data fra NIR viser personer med rett og/eller plikt til introduksjonsprogram og undervisning i norsk og samfunnskunnskap. Beregningsutvalget beregner utgifter per undervisningstime.

Kartlagte utgiftsområder

Tilskuddet til norskopplæring er ment å dekke utgifter til lærerlønn, administrasjon, undervisningsmateriell og reisestøtte. Opplysningene som er innhentet via spørreskjemaet kan deles inn i tre hovedkategorier; omfang, utgifter og inntekter.

Omfang

Kommunene gir tall på hvor mange voksne innvandrere som fikk norskopplæring i kommunen, og hvor mange av disse som utløste tilskudd. I tillegg gir kommunen tall på hvor mange asylsøkere, personer med plikt og andre betalingsdeltakere som fikk opplæring. Utvalget kartlegger utgifter til alle deltakere som fikk opplæring, også dem som kommunen ikke får tilskudd for.

Utgifter

Utgiftene Beregningsutvalget kartlegger er lærerlønn, administrasjon, undervisningsmateriell, reisestøtte og lokaler. Utgifter til introduksjonsordningen blir flyttet over til hovedkartleggingen, og regnes ikke med i utgiftene til norskopplæringen.

⁶ Beregningsutvalget legger til grunn den kommunale deflatoren (lønnskomponenten) i det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi sin rapport fra november 2023

Inntekter

Beregningsutvalget kartlegger inntekter *for* det aktuelle kartleggingsåret, og ikke *i* det aktuelle kartleggingsåret. Det betyr at utvalget tar med eventuelle etterslepsutbetalinger som gjelder det aktuelle kartleggingsåret, utbetalt i året etter, men ikke eventuelle etterslepsutbetalinger som gjelder året før det aktuelle kartleggingsåret, utbetalt i kartleggingsåret.

Inntektene som blir kartlagt er per capita-tilskudd (persontilskudd), grunntilskudd, inntekter fra andre kommuner, persontilskudd fra andre kommuner, deltakerbetaling, tilskudd for norskopplæring av asylsøkere og andre inntekter.

Beregning av utgifter per time

Utgifter per undervisningstime er beregnet ved å dele utgifter som den enkelte kommune har hatt på tall undervisningstimer i norsk og samfunnskunnskap.

Gjennomsnittsutgifter per undervisningstime betyr at utgiftene er summert for alle utvalgs kommunene og delt på antall undervisningstimer. Utgiftsnivået i kommuner med flest undervisningstimer betyr mest for resultatet.

Når man kjenner til den gjennomsnittlige kostnaden per deltakertime kan man beregne dette mot gjennomsnittlig antall timer deltakerne i målgruppen har mottatt når de går ut av opplæringen. Slik kan man se hvor mange timer persontilskuddet skal dekke i gjennomsnitt.

Vurdering av datakvalitet

Opplæringen i kommunene blir i stor grad organisert etter deltakerne sine kunnskaper. Personer med rett og plikt får opplæring i samme gruppe som andre deltakere. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan også være del av eksamensrettet grunnskoleopplæring. Det kan derfor være vanskelig å skille ut utgifter og undervisningstimer til personer med persontilskudd.

For kommunene kan det være vanskelig å skille mellom utgifter til ordinær opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og grunnskoleopplæring for voksne. Skjemaet er utformet slik at kommunene skal skille ut utgifter til opplæring utover norsk og samfunnskunnskap, og føre tall over til administrasjonsskjemaet, for å sikre at de kartlagte utgiftene i hovedsak gjeldt opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

De siste årene har Beregningsutvalget foretatt en mer systematisk kvalitetssikring av opplysninger, blant annet ved å legge inn automatiske kontroller av forholdet mellom lærerlønn, årsverk og tall undervisningstimer i skjemaet.

I enkelte kommuner er det forskjell mellom det kommunene fyller ut i skjemaet, og rapportert KOSTRA-tall. Mulig årsak er at kommunene må stipulere leieutgiftene sine når de begrenser kostnadene til å gjelde målgruppen. Det er også et stort spenn i lokalutgifter på undervisningstime mellom utvalgs kommunene.

Beregningsutvalget vurderer at kartleggingen gir et godt grunnlag for å beregne utvikling i dekningsgrad og timepris.

Kilder

Benedictow, Andreas, Emil C. Bjøru, Bjørn Gran og Mathias Iversen (2024). *Norsk økonomi – boligmarkedet* (Rapport nr. 11-2024). Samfunnsøkonomisk analyse.
[Rapport \(squarespace.com\)](https://squarespace.com)

Brekke, Jan-Paul, Dorina Damsa, Kathinka Fossum Evertsen, Vibeke Wøien Hansen, Hilde Lidén, Erlend Paasche, Adrian Farner Rogne, Marianne Røed & Håkon Solbu Trætteberg (2024). *Tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge. Organisering, tiltak og erfaringer*. Institutt for Samfunnsforskning.
<https://hdl.handle.net/11250/3116715>

Myklathun, Kristian, Othilde Skjøstad og Johannes Sørbø (2024). Utviklingen på arbeidsmarkedet. NAVs arbeidsmarkedsprognose. *Arbeid og velferd*, 24 (2), 22-33.
<https://doi.org/10.60847/NAV.4799>

Parr, Odd Steinar (2024). Boligprisene holder koken. *Finansavisen*.
[Boligprisene holder koken | Finansavisen](#)

Tronstad, Kristian Rose (2024, 12-13. juni). *Fordrevne fra Ukraina. Hvem er de og hvordan går det med dem?* [Presentasjon]. Beregningsutvalgets sommerseminar.

Tymczuk, Alexander (2024, 12-13. juni). Det komplekse Ukraina i en urolig verden. [Presentasjon]. Beregningsutvalgets sommerseminar.

Vedlegg

Vedlegg 1

Mandat for Beregningsutvalget

Beregningsutvalget skal hvert år kartlegge kommunenes utgifter til bosetting og integrering. Kartleggingen må tilpasses det til enhver tid gjeldende regelverk.

Integreringstilskuddet

Beregningsutvalget skal hvert år innhente, gjennomgå og presentere kommunenes utgifter når det gjelder bosetting og integrering av flyktninger som omfattes av integreringstilskuddsordningen.

Beregningene skal gi et så korrekt bilde som mulig av kommunenes utgifter til personer som utløser integreringstilskudd. Kommunenes utgifter knyttet til de årskullene og gruppene som til enhver tid er omfattet av integreringstilskuddsordningen skal fremgå i rapporten.

Beregningsutvalget skal drøfte og analysere resultatene fra kartleggingen, herunder gi en forklaring på årsakene til eventuelle endringer i kommunenes utgifter. Beregningsutvalget skal også foreta en analyse av utgiftene i kommunene over tid.

I tillegg skal Beregningsutvalget se spesielt på kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger. Med enslige mindreårige menes i denne sammenheng personer som omfattes av særskilt kommunalt tilskudd for enslige mindreårige ved bosetting av flyktninger og som er i målgruppen for integreringstilskuddsordningen. Dette innebærer at antall enslige mindreårige flyktninger og utgifter for denne gruppen skal fremkomme i alle relevante deler av kartleggingen.

Beregningsutvalget skal foreta en særskilt sammenstilling og analyse av resultatene i kartleggingen for denne gruppen. Enslige mindreårige flyktninger skal fortsatt inngå i den ordinære kartleggingen på vanlig måte.

Beregningsutvalget skal, så langt det lar seg gjøre, kartlegge kommunenes netto driftsutgifter. Det betyr at statstilskudd (bortsett fra integreringstilskuddet), refusjoner, salgs- og leieinntekter og andre inntekter skal trekkes fra brutto driftsutgifter. I delundersøkelsen om enslige mindreårige skal utvalget beregne dekningsgraden av både integreringstilskudd og særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, sett i forhold til kommunenes utgifter. Utvalget står ellers fritt til å vurdere alternative og beste beregningsmåter for dekningsgrad av tilskudd.

Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Beregningsutvalget skal hvert år innhente, gjennomgå og presentere kommunenes utgifter når det gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

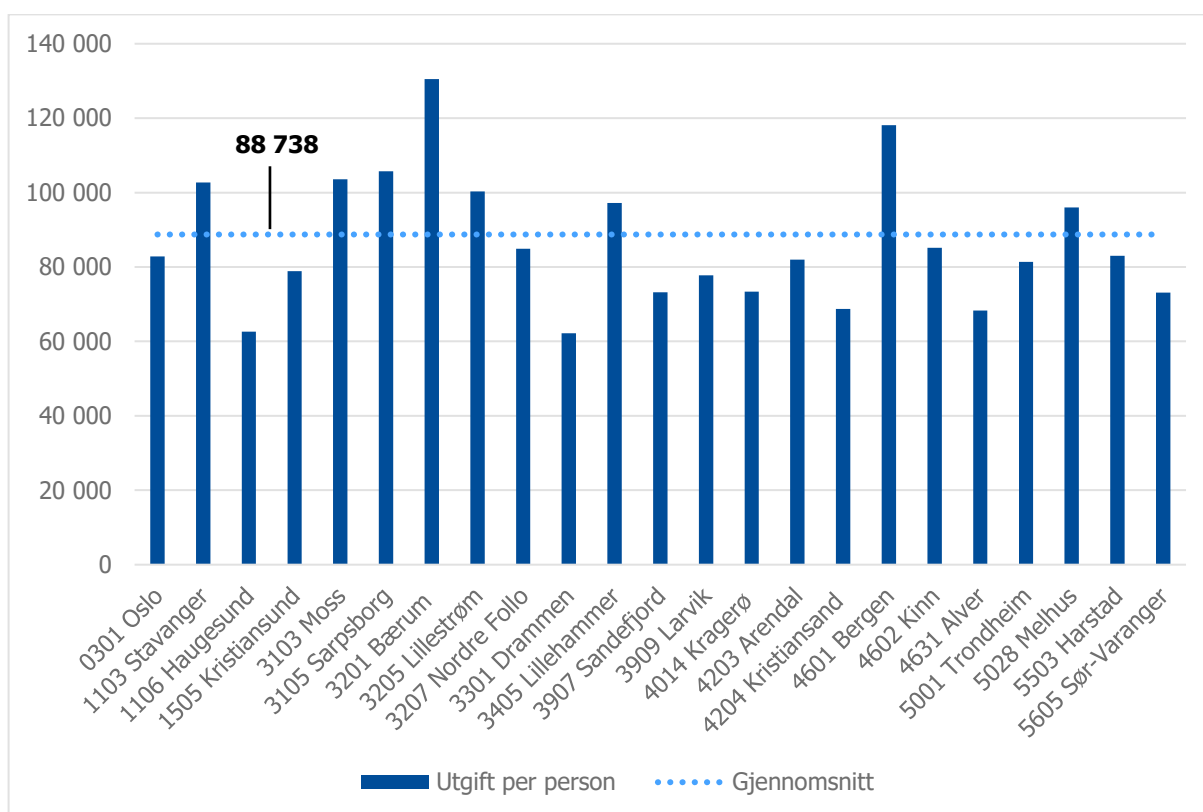
Beregningene skal gi et så korrekt bilde som mulig av kommunenes utgifter til opplæring for personer som har rett og plikt eller rett til norskopplæring. Beregningsutvalget skal drøfte og analysere resultatene fra kartleggingen, herunder gi en forklaring på årsakene til eventuelle endringer i kommunenes utgifter. Beregningsutvalget skal også foreta en analyse av utgiftene i kommunene over tid.

Vedlegg 2: Oversikt over utvalgskommunene sine utgifter til integreringstiltak og administrasjon i 2022 og 2023. Antall i målgruppen er antall per 31.12.2023 korrigert for nettoutflyttinger. Utgåtte kommuner i 2022 er inkludert (markert i kursiv).

Kommune	Antall i målgruppen		Totale utgifter (hovedundersøkelsen)		Utgift per person	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
0301 Oslo	3 346,5	4 977,5	261 444 836	412 351 911	78 125	82 843
1103 Stavanger	1 202,0	1 990,0	141 797 731	204 415 571	117 968	102 721
1106 Haugesund	479,0	803,0	44 018 398	50 318 243	91 896	62 663
1505 Kristiansund	257,0	434,5	16 049 447	34 278 828	62 449	78 893
<i>1508 Ålesund</i>	413,5		41 172 299		99 570	
<i>1806 Narvik</i>	259,5		19 630 717		75 648	
3103 Moss	478,5	659,0	50 714 210	68 243 067	105 986	103 555
3105 Sarpsborg	389,0	439,5	47 604 648	46 482 746	122 377	105 763
3201 Bærum		950,0		123 957 866		130 482
3205 Lillestrøm	631,0	934,5	62 548 446	93 710 894	99 126	100 279
3207 Nordre Follo	502,0	790,0	41 005 114	67 103 592	81 683	84 941
3301 Drammen	781,5	1 090,5	37 818 074	67 855 010	48 392	62 224
3405 Lillehammer	295,5	466,0	22 006 572	45 296 870	74 472	97 204
3907 Sandefjord	437,0	647,0	34 050 478	47 351 568	77 919	73 186
3909 Larvik	365,0	541,5	44 650 251	42 131 898	122 329	77 806
4014 Kragerø		216,5		15 883 207		73 364
4203 Arendal	375,0	609,0	36 631 658	49 915 199	97 684	81 963
4204 Kristiansand		1 430,0		98 338 405		68 768
4601 Bergen	1 681,0	2 399,0	192 349 409	283 268 206	114 426	118 078
4602 Kinn	335,0	518,0	27 284 392	44 095 451	81 446	85 126
4631 Alver	303,0	427,0	24 794 183	29 149 336	81 829	68 265
5001 Trondheim	1 581,0	2 222,0	141 558 929	180 788 571	89 538	81 363
5028 Melhus	242,0	339,5	18 730 724	32 604 030	77 400	96 035
5503 Harstad	339,0	521,0	36 977 237	43 252 822	109 077	83 019
5605 Sør-Varanger	164,0	248,0	14 454 785	18 126 969	88 139	73 093
I alt	14 857,0	23 653,0	1 251 692 538	2 098 920 260	84 249	88 738

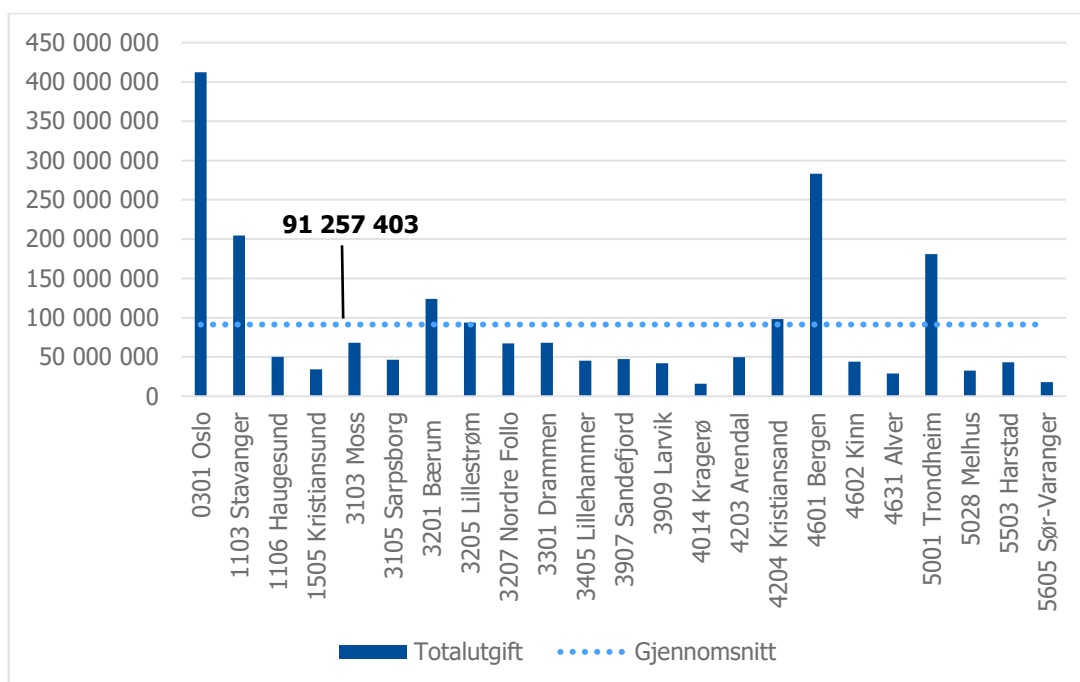
Kilde: Beregningsutvalget

Vedlegg 3: Variasjon i gjennomsnittsutgifter mellom utvalgs kommunene i hovedundersøkelsen. 2023. Kroner.



Kilde: Beregningsutvalget

Vedlegg 4: Variasjon i totalutgifter mellom utvalgs kommunene i hovedundersøkelsen. 2023. Kroner.



Kilde: Beregningsutvalget

Vedlegg 5: Utgiftsområder i hovedundersøkelsen. Gjennomsnitt og median per person i målgruppen. 2023. Kroner.

Utgiftsområde	Gjennomsnitt 2023	Median 2023
Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	21 063	19 665
Introduksjonsprogram	24 891	21 321
Grunnskoleopplæring for voksne	5 300	4 858
Kvalifiseringsprogram	0	0
Sysselsettingstiltak	859	0
Bolig	14 795	13 680
Støttekontakt	542	0
Barnevern	21 035	14 750
Ekstratiltak i grunnskolen	12 995	13 841
Kultur- og ungdomstiltak	1 644	1 644
Barnehage	1 029	1 131
Felleskostnader	3 504	3 954
Særskilt tilskudd enslige mindreårige	-18 920	-18 452
Sum	88 738	76 393

Kilde: Beregningsutvalget

Vedlegg 6: Utgiftsområder i hovedundersøkelsen. Gjennomsnitt per person i målgruppen. 2022 og 2023. Kroner og prosentvis endring.

Utgiftsområde	Gjennomsnitt 2022	Gjennomsnitt 2023	Endring	Endring i prosent
Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	15 266	21 063	5 796	38,0
Introduksjonsprogram	22 896	24 891	1 995	8,7
Grunnskoleopplæring for voksne	8 653	5 300	-3 353	-38,8
Kvalifiseringsprogram	12	0	-12	-100,0
Sysselsettingstiltak	854	859	5	0,6
Bolig	12 945	14 795	1 850	14,3
Støttekontakt	424	542	118	27,7
Barnevern	19 469	21 035	1 566	8,0
Ekstratiltak i grunnskolen	10 166	12 995	2 829	27,8
Kultur- og ungdomstiltak	1 559	1 644	85	5,5
Barnehage	5 205	1 029	-4 176	-80,2
Felleskostnader	3 723	3 504	-218	-5,9
Særskilt tilskudd enslige mindreårige	-16 923	-18 920	-1 997	11,8
Sum	84 249	88 738	4 489	5,3

Kilde: Beregningsutvalget

Vedlegg 7. Utgifter i hovedundersøkelsen etter tjenesteområde. 2019-2023. Kroner.

	Barnevern	Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	Introduksjonsprogram	Grunnskoleopplæring for voksne
2023	21 035	21 063	24 891	5 300
2022	19 469	15 266	22 896	8 653
2021	21 989	18 063	21 834	15 540
2020	33 288	19 293	16 317	12 101
2019	40 538	20 529	18 834	10 645
	Bolig	Ekstratiltak grunnskole	Barnehage	Felleskostnader
2023	14 795	12 995	1 029	3 504
2022	12 945	10 166	5 205	3 723
2021	12 736	9 483	5 452	3 565
2020	10 614	7 399	6 070	2 732
2019	9 921	7 985	6 534	3 169
	Kultur- og ungdomstiltak	Støttekontakt	Kvalifiseringsprogram	Syssetting
2023	1 644	542	0	859
2022	1 559	424	12	854
2021	1 521	714	11	807
2020	1 435	416	2 019	743
2019	1 400	-	1 441	790

Kilde: Beregningsutvalget

Vedlegg 8: Totale utgifter per person i målgruppen. Utbetalt sosialhjelp, introduksjonsstønad, integreringstiltak og administrasjon av disse i 2023. Indeks 100 er lik gjennomsnittet.

Kommune*	Integreringstiltak og administrasjon av disse	Sosialhjelp	Ventestønad/etablering	Introduksjonsstønad	Totalt**
0301 Oslo	93	148	0	93	99
1103 Stavanger	116	144	0	98	111
1106 Haugesund	71	129	0	108	89
1505 Kristiansund	89	87	0	81	85
3103 Moss	117	172	0	91	114
3105 Sarpsborg	119	132	0	84	108
3201 Bærum	147	72	302	81	119
3205 Lillestrøm	113	140	0	119	115
3207 Nordre Follo	96	112	309	100	105
3301 Drammen	70	96	300	89	86
3405 Lillehammer	110	70	0	116	102
3907 Sandefjord	82	149	6	82	91
3909 Larvik	88	114	0	76	87
4014 Kragerø	83	148	0	116	100
4203 Arendal	92	104	0	98	94
4204 Kristiansand	77	108	0	78	81
4601 Bergen	133	87	213	86	114
4602 Kinn	96	71	185	103	97
4631 Alver	77	62	274	127	95
5001 Trondheim	92	104	334	92	100
5028 Melhus	108	104	0	80	97
5503 Harstad	94	85	318	89	97
5605 Sør-Varanger	82	86	0	121	92
Utvalgskommunene	100	100	100	100	100

*Utgiftsføring varierer fra kommune til kommune

**Helseutgifter inngår i totalen

Kilde: Beregningsutvalget

Vedlegg 9. Oversikt over kommunene sine totale inntekter og utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (voksenopplæringsundersøkelsen). 2023. Kroner.

Kommune	Totale utgifter	Totale inntekter	Resultat
0301 Oslo	286 673 694	243 487 592	-43 186 102
1103 Stavanger	63 818 273	64 844 845	1 026 571
1106 Haugesund	17 177 319	22 375 470	5 198 151
3103 Moss	21 754 597	20 260 566	-1 494 031
3105 Sarpsborg	17 398 550	17 340 650	-57 900
3201 Bærum	50 608 322	36 147 580	-14 460 742
3205 Lillestrøm	22 576 863	29 054 262	6 477 399
3207 Nordre Follo	16 844 580	18 562 210	1 717 630
3301 Drammen	33 290 267	29 404 353	-3 885 914
3405 Lillehammer	25 648 269	18 802 106	-6 846 163
3907 Sandefjord	16 723 854	23 115 204	6 391 350
3909 Larvik	16 092 601	15 824 647	-267 954
4014 Kragerø	6 892 571	4 837 249	-2 055 322
4203 Arendal	34 380 211	24 518 557	-9 861 654
4204 Kristiansand	68 165 856	44 071 672	-24 094 185
4601 Bergen	158 169 739	83 119 008	-75 050 731
4602 Kinn	20 699 747	8 684 440	-12 015 307
4631 Alver	13 470 600	8 585 285	-4 885 315
5001 Trondheim	76 288 386	63 701 156	-12 587 230
5028 Melhus	12 466 813	8 193 102	-4 273 711
5503 Harstad	12 346 350	10 397 396	-1 948 954
5605 Sør-Varanger	8 285 879	5 306 128	-2 979 751
I alt	999 773 341	800 633 478	-199 139 863

Kilde: Beregningsutvalget

Vedlegg 10: Utgifter per undervisningstime m. lokaler for utvalgs kommunene. 2022 og 2023. Kroner.

Kommune	2022	2023
0301 Oslo	2 276	2 242
1103 Stavanger	1 723	1 872
1106 Haugesund	1 579	1 513
1505 Kristiansund	1 996	
1508 Ålesund	1 588	
1806 Narvik	1 784	
3103 Moss	1 325	1 648
3105 Sarpsborg	1 741	1 706
3201 Bærum		1 871
3205 Lillestrøm	1 718	1 690
3207 Nordre Follo	2 060	1 346
3301 Drammen	1 492	1 923
3405 Lillehammer	2 128	1 785
3907 Sandefjord	1 435	2 108
3909 Larvik	1 437	1 869
4014 Kragerø		1 964
4203 Arendal	1 708	1 722
4204 Kristiansand		2 344
4601 Bergen	1 738	2 036
4602 Kinn	1 887	2 209
4631 Alver	1 911	1 919
5001 Trondheim	1 918	1 727
5028 Melhus	1 556	1 677
5503 Harstad	1 876	1 754
5605 Sør-Varanger	2 246	1 714
Gjennomsnitt	1 880	1 968

Kilde: Beregningsutvalget

Vedlegg 11. Antall deltakere og undervisningstimer totalt i 2022 og 2023 for utvalgskommunene.

Kommune	Deltakere				Undervisningstimer			
	2022	2023	Endring	Endring i prosent	2022	2023	Endring	Endring i prosent
0301 Oslo	6 075	6 474	399	6,6	109 299	127 877	18 578	17,0
1103 Stavanger	1 530	2 048	518	33,9	27 548	34 087	6 539	23,7
1106 Haugesund	435	640	205	47,1	8 671	11 351	2 680	30,9
1505 Kristiansund	292				5 784			
1508 Ålesund	486				15 495			
1806 Narvik	84				3 196			
3103 Moss	539	716	177	32,8	12 007	13 200	1 193	9,9
3105 Sarpsborg	408	396	-12	-2,9	15 079	10 201	-4 878	-32,3
3201 Bærum		957				27 046		
3205 Lillestrøm	501	778	277	55,3	12 500	13 359	859	6,9
3207 Nordre Follo	418	230	-188	-45,0	7 296	12 519	5 223	71,6
3301 Drammen	637	791	154	24,2	16 093	17 312	1 219	7,6
3405 Lillehammer	260	369	109	41,9	8 652	14 368	5 716	66,1
3907 Sandefjord	297	458	161	54,2	5 914	7 934	2 020	34,2
3909 Larvik	465	484	19	4,1	17 320	8 611	-8 709	-50,3
4014 Kragerø		123				3 509		
4203 Arendal	392	620	228	58,2	11 030	19 964	8 934	81,0
4204 Kristiansand		1 230				29 086		
4601 Bergen	1 873	1 863	-10	-0,5	52 920	77 704	24 784	46,8
4602 Kinn	270	270	0	0,0	6 680	9 370	2 690	40,3
4631 Alver	239	288	49	20,5	5 233	7 019	1 786	34,1
5001 Trondheim	1 346	1 496	150	11,1	28 525	44 185	15 660	54,9
5028 Melhus	148	171	23	15,5	5 248	7 435	2 187	41,7
5503 Harstad	264	361	97	36,7	6 052	7 037	985	16,3
5605 Sør-Varanger	188	228	40	21,3	4 175	4 835	660	15,8
I alt	17 147	20 991	3 844	22,4	384 717	508 009	123 291	32,0

Kilde: Beregningsutvalget

Vedlegg 12: Antall personer i målgruppen per 31.12.2023 etter bosettingsår, flyktningkategori, alder, kjønn, landsdel, kommunestørrelse og statsborgerskap.

Bakgrunnsopplysninger		Antall personer		Prosent	
		Målgruppen	Adm.und	Målgruppen	Adm.und
I alt		79 230	23 142	100	100
Kull	2023	33 933	9 575	42,8	41,4
	2022	30 231	8 342	38,2	36,0
	2021	5 868	1 829	7,4	7,9
	2020	3 628	1 322	4,6	5,7
	2019	5 570	2 074	7,0	9,0
Bosettingsaktypenavn	Uoppgitt	5 076	2 364	3,8	6,8
	Alternativt mottaksplassert	697	292	0,7	1,1
	Beboer EM Mottak	948	473	1,3	2,2
	Beboer omsorgssenter	180	91	0,2	0,4
	Institusjonsbeboer	113	62	0,2	0,3
	Mottaksbeboer	44 815	11 735	64,2	56,7
	Overføringsflyktning	11 799	2 929	9	9,2
	Overføringsflyktning på mottak	1 091	348	0,4	0,6
	Privatboende	14 511	4 848	20,3	22,8
Alder	0 - 5	6 188	1 589	7,8	7
	6 - 15	17 256	4 637	20,3	18,8
	16 - 18	5 006	1 676	6,1	7,1
	19 - 25	7 823	2 762	9,2	11,2
	26 - 35	13 363	4 032	16,6	16,7
	36 - 45	14 408	4 046	18,8	17,9
	46 - 55	7 178	1 934	9,6	8,8
	56 - 66	4 977	1 454	7,1	7,1
	67 ->	3 031	1 012	4,4	5,1
Kjønn	Menn	35 066	10 251	43,5	43,3
	Kvinner	44 164	12 891	56,5	56,7
Landsdel	Østlandet	31 321	11 478	38,9	49,1
	Agder	5 515	1 945	6,9	8,4
	Vestlandet	22 967	6 563	29,4	29
	Trøndelag	8 116	2 393	10,1	10
	Nord-Norge	11 311	763	14,6	3,5
Innbyggere	Ikke i administrasjonsundersøkelsen	55 756	-	71,5	-
	0 - 9999	242	-	0,3	-
	10000 - 19999	1 323	1 280	1,6	5,6
	20000 - 49999	3 711	3 672	4,7	16,5
	50000 ->	18 198	18 190	22,0	77,9
Statsborgerskap	Norsk	410	201	0,2	0,3
	Øst-Europa	54 261	13 989	81,4	73,6
	Vest-Europa u/Tyrkia, Nord-Amerika og Oseania ekskl Norge	23	8	0	0
	Asia m/Tyrkia	15 104	6 109	12,1	18,4
	Afrika	8 806	2 491	5,7	6,4
	Sør- og Mellom-Amerika	223	119	0,2	0,4
	Statsløse og uoppgitt	403	225	0,4	0,8

Kilde: SSB og IMDi

Økonomisk sosialhjelp blant deltakere i introduksjonsprogram

Etter oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet⁷, skal endelig rapport fra Beregningsutvalgets kartlegging av kommunenes utgifter til bosetting og integrering i 2023 inkludere utdypende informasjon om mottak av økonomisk sosialhjelp blant deltakere i introduksjonsprogram. Deltakere i introduksjonsprogram er i denne analysen basert på data om mottak av introduksjonsstønad, innrapportert fra kommunene i KOSTRA⁸.

Analysen viser at om lag en fjerdedel av alle deltakere i introduksjonsprogram har mottatt sosialhjelp en måned eller mer, mens de også har mottatt introduksjonsstønad. Andel som mottar supplerende sosialhjelp og størrelsen på beløpet varierer med familiesammensetning og alder, og er høyere blant deltakere med barn. Gjennomsnittlig varighet av supplerende sosialhjelp er kort, og vanligst i begynnelsen av introduksjonsprogrammet, og stiger igjen noe mot slutten. Flyktninger fra Ukraina utløser ikke i mer sosialhjelp enn andre flyktninger i introduksjonsprogram. Andelen som mottar supplerende sosialhjelp blant ukrainere er på nivå med andre mottakere av introduksjonsstønad, og beløpet de mottar er noe lavere i gjennomsnitt enn for andre. Volumet og samlet beløp av både introduksjonsstønad og supplerende sosialhjelp er naturligvis stort når det har kommet så mange (tabell 2).

I dette notatet ser vi nærmere på hvor mange og hvem som mottar supplerende sosialhjelp blant mottakere av introduksjonsstønad i 2022 og 2023, og hvordan dette varierer med deltakernes bakgrunn, som alder, kjønn, familiesituasjon, etter fylke, og for ulike ankomstkohorter (år, måned og kvartal).

⁷ Oppdrag nr. 2024-17: Beregningsutvalgets kartlegging av kommunenes utgifter til bosetting og integrering 2023 - Tilleggsoppdrag Ukraina

⁸ Tallgrunnlaget i denne analysen er basert på registrert utbetaling av introduksjonsstønad. Introduksjonsstønadene utbetales i noen kommuner etterskuddsvis. Derfor vil antall mottakere av stønad i en gitt periode ikke alltid samsvare med antallet aktive deltakere.

Om introduksjonsprogrammet og introduksjonsstønad

Introduksjonsprogrammet er et opplæringsprogram som skal forberede flyktninger til deltakelse i norsk arbeids- og samfunnsliv. Alle flyktninger mellom 18 og 55 år som kommer til Norge skal i utgangspunktet delta i introduksjonsprogram. Det samme gjelder familiemedlemmer som senere kommer til landet. Det er gjort midlertidige tilpasninger i integreringsloven for personer med kollektiv beskyttelse. Personer mellom 18 og 55 år med kollektiv beskyttelse har rett, men ikke plikt til å delta i programmet. Varighet for deltakerens program, og slutt mål, fastsettes ut fra deltakerens alder og utdannings-bakgrunn. Deltakelse gir rett til introduksjonsstønad. Stønaden utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis. Deltakere under 25 år som ikke bor sammen med foreldre mottar 2/3 stønad. Deltakere under 25 år som bor sammen med en eller begge foreldre mottar 1/3 stønad. Stønaden er skattepliktig. Stønaden utbetales i mange kommuner etterskuddsvis. Derfor vil det ikke være fullt samsvar mellom antall «mottakere» og «deltakere» når man ser på mottak av stønader innenfor en avgrenset tidsperiode, som for eksempel et kalenderår.

Kilde: regjeringen.no og imdi.no

Om datagrunnlaget

Det fremkommer av Beregningsutvalgets rapport at gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad beregnes for hele målgruppen (alle som utløser integreringstilskudd), per årskull i utgiftsåret. Kommunen får integreringstilskudd for flyktningene for det året de er bosatt, og de fire neste årene. Utvalgets faste kartlegging og metoder gir ikke grunnlag for å si noe om sosialhjelp spesifikt for deltakere i introduksjonsprogrammet, det vil si hvem og hvor mange som mottar begge ytelsene. Beregningsutvalgets undersøkelser kartlegger hvor mye de ulike årskullene utløser i gjennomsnitt av henholdsvis sosialhjelp og introduksjonsstønad, uavhengig av om de mottar det ene eller det andre, eller begge deler. For vurderinger rundt ukraineres mottak av sosialhjelp generelt sett (før, ev. under, og ev. etter introduksjonsprogram) vises det til Beregningsutvalgets rapport.

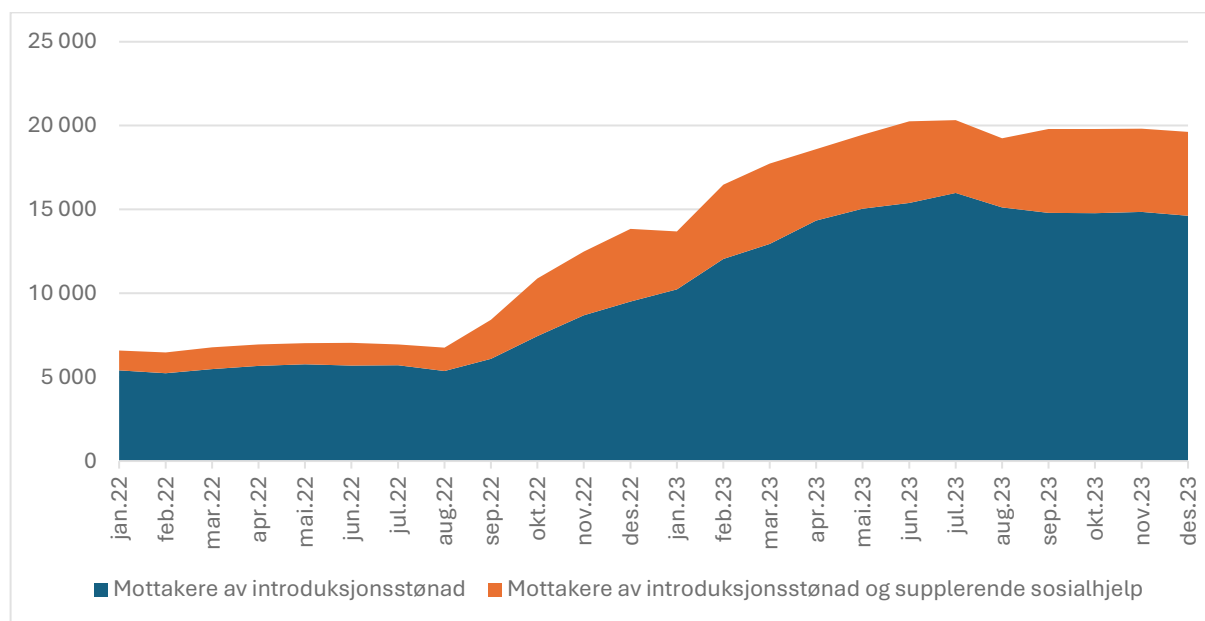
For å svare ut dette oppdraget har IMDi samarbeidet med NAV. NAV har tilgang til de innrapporterte KOSTRA-dataene, for sosialhjelp og introduksjonsstønad, og har gitt IMDi aggregerte tall og beregninger, som gir oversikt over hvem og hvor mange som mottar introduksjonsstøtte, og samtidig mottar supplerende sosialhjelp. Opptellinger og beregninger er foretatt for 2022 og 2023, og for hver måned i disse to årene. Tall for 2024 vil først foreligge etter kommunenes KOSTRA-rapportering i 2025.

En av fire mottok supplerende sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønaden

Vi har sett på personer som mottok introduksjonsstønad, og som i samme måned mottok sosialhjelp innenfor kalenderårene 2022 og 2023. Figur 1 viser antall mottakere av introduksjonsstønad per måned i 2022 og 2023, og antallet mottakere av både introduksjonsstønad og supplerende sosialhjelp. Det totale antallet mottakere av introduksjonsstønad har økt nokså jevnt fra august 2022 til juni 2023. Fra august 2023 har det totale antallet mottakere av introduksjonsstønad totalt sett ligget stabilt på i underkant av 20 000 mottakere.

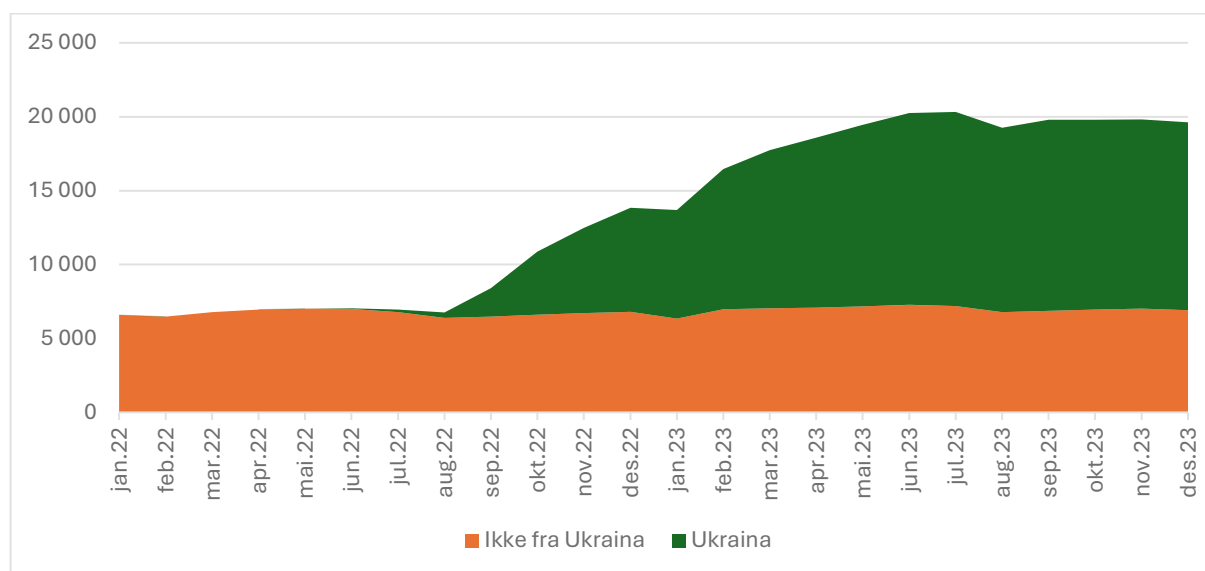
Figur 2 viser mottakere av introduksjonsstønad fordelt på fordrevne fra Ukraina og andre. Figuren viser at det var svært få mottakere av introduksjonsstønad fra april til august 2022, men at antallet mottakere fra Ukraina økte på høsten 2022 og på vårparten 2023. Mange av de fordrevne fra Ukraina som ankom før og gjennom sommeren 2022 startet opp i introduksjonsprogram først i løpet av høsten.

Figur 1. Antall mottakere av introduksjonsstønad, og antall mottakere av både introduksjonsstønad og supplerende sosialhjelp. Januar 2022 til desember 2023.



Kilde: NAV

Figur 2. Antall mottakere av introduksjonsstønad, fra Ukraina og andre. Januar 2022 til desember 2023.



Kilde: NAV

Antallet og andelen som mottok begge stønadene i samme måned varierte noe fra måned til måned (figur 1 og 3). Andelen var i underkant av 20 prosent første halvår 2022, men økte med de høye ankomstene av ukrainere, til rett over 30 prosent på høsten 2022. Det var da «dyrtiden» slo inn, med svært høye strømpriser, generell prisøkning og et høyere rentenivå. Det er flere årsaker til behov for supplerende sosialhjelp blant nyankomne flyktninger, og forhold av betydning for stønadsnivået er blant annet gruppens sammensetning med hensyn til alder, familie- og husholdssammensetning. Andre faktorer som spiller inn er deltakernes helsesituasjon og utdanningsbakgrunn, samt bo- og etableringskostnader der flyktingene blir bosatt.

Merk at andelen mottakere av supplerende sosialhjelp for mottakere av introduksjonsstønad for nyankomne flyktninger fra Ukraina i perioden juni til oktober fremkommer som høyere enn andre flyktninger i samme periode. Det er få personer det er snakk om i disse månedene, mange av de som kom først hadde barn, og det var antakelig også behov for å dekke etableringskostnader i denne første perioden. Utover høsten 2022 økte antallet deltakere i introduksjonsprogrammet raskt, grunnet de høye ankomstene fra Ukraina, sammenlignet med tidligere år. Det var antakelig personer blant disse som fortsatt hadde utgifter i forbindelse med bosetting og etablering, sammenliknet med andre flyktninger som samtidig deltok i introduksjonsprogrammet, men som hadde bodd i Norge lenger, og har deltatt i introduksjonsprogrammet en stund.

Det var innført strømstøtte, og den ble justert flere ganger i løpet av 2022. Etter hvert ser det ut til at den økonomiske situasjonen for husholdningene stabiliserte seg. I 2022 fikk mottakere av sosialhjelp en ekstra økonomisk håndsreking i forbindelse med jul. Alle fikk 1 000 kroner, pluss ytterligere 1 000 per barn.

I 2023 var andelen som mottok både introduksjonsstønad og sosialhjelp rundt 25 prosent, et nivå som holdt seg gjennom mesteparten av året (figur 5). I 2023 har andelen som mottok supplerende sosialhjelp vært omtrent som for andre deltakere.

Merk at mens introduksjonsstønaden følger deltakeren, registreres sosialhjelp kun på én person i husholdet/familien (en hovedmottaker). Dersom det er to voksne med barn, vil kun den ene personen fremkomme som mottaker av supplerende sosialhjelp. Derfor er det reelt sett flere voksne som bor i et hushold som mottar sosialhjelp blant deltakere i introduksjonsprogram enn som fremkommer i tallene som blir presentert her.

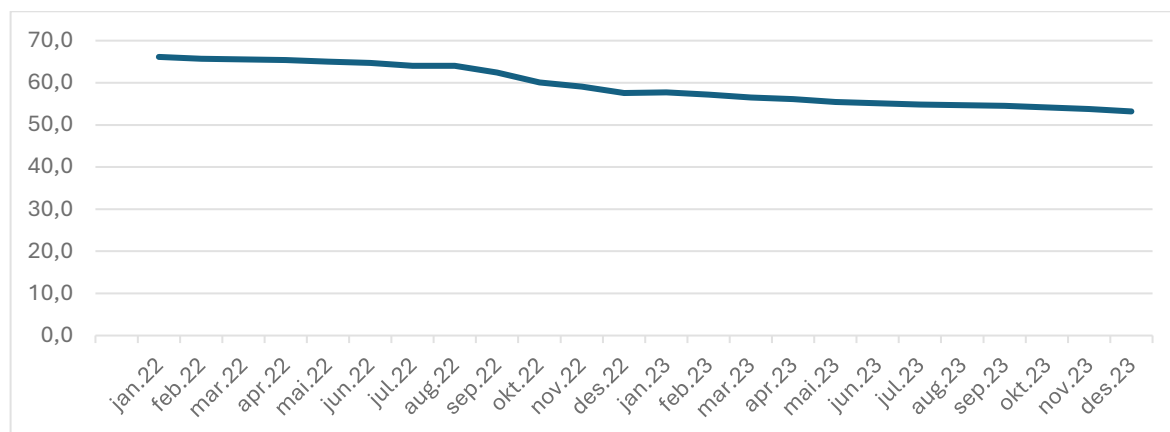
Over halvparten av mottakere av introduksjonsstønad har barn

En stor andel av mottakerne av introduksjonsstønad, har barn under 18 år. I 2022 var andelen av mottakerne som var registrert med barn under 18 år 60,7 prosent (basert på NAV sin versjon av folkeregisteret). I 2023 var andelen med barn noe lavere: 53,7 prosent.

Figur 3 viser andelen av mottakere av introduksjonsstønad, som var registrert med barn under 18 år, per måned i 2022 til 2023. Andelen med barn sank jevnt gjennom hele

perioden. I januar 2022 var andelen 66 prosent, mens den i perioden frem til desember 2023 hadde falt til 53 prosent.

Figur 3. Andel mottakere av introduksjonsstønad med barn under 18 år. Januar 2022 til desember 2023.



Kilde: NAV

Tabell 1 viser at mottakere av introduksjonsstønad i 2022 som var del av en barnefamilie i gjennomsnitt hadde 2,2 barn. I 2023 var gjennomsnittet 1,9 barn. Andelen mottakere av introduksjonsstønad som var registret som gift og hadde barn gikk ned fra 2022 til 2023, mens andelen ugifte og gifte uten barn økte, jf. også figur 3. I datagrunnlaget vårt har vi ikke opplysninger om husholdssammensetning, kun sivilstand. Derfor har vi oppgitt tall for gifte og ugifte.

Snittalderen for mottakerne, og andelen menn blant deltakerne i introduksjonsprogram økte fra 2022 til 2023. Det er tråd med bosettingsmønsteret for flyktninger fra Ukraina, der det kom relativt mange kvinner og barn først, og en del eldre, og etter hvert noe flere menn.

Målgruppen for introduksjonsprogrammet er 18-55 år. Kommunene kan tilby introduksjonsprogram også til personer over 55 år. Vi ser at det har vært noen få mottakere som ikke var fylt 18 år da de mottok introduksjonsstønad. Det var også en del personer over 55 år. I 2022 dreide det seg om 524 personer over 55 år, og i 2023 var det 1 174 personer. De som var over 55 år hadde færre måneder med stønad i 2022 og 2023 enn de som var under 55 år.

Tabell 1. Mottakere av introduksjonsstønad etter familietype, antall barn, alder og kjønn. 2022 og 2023. Prosent.

	Mottakere av introduksjonsstønad 2022	Mottakere av introduksjonsstønad 2023
Andel med barn under 18	60,7	53,7
Gjennomsnittlig antall barn i barnefamilier	2,2	1,9
Snittalder	35,4	36,7
Andelen menn	32,5	36,7
Familiesituasjon		
Ugift	32,3	37,0
Ugift med barn	22,8	22,3
Gift med barn	37,9	31,5
Gift uten barn	7,1	9,2
Aldersgrupper		
16-21	8,3	7,0
22-25	10,0	9,0
26-55	78,7	80,3
56-66	2,9	3,5
67-89	0,1	0,1

Tabell 2. Sum utbetalt introduksjonsstønad, antall mottakere, og gjennomsnittsbetrag per mottaker. Antall personer og kroner.

	2022	2023
Sum utbetalt introduksjonsstønad, kroner	1 665 675 254	4 018 771 717
Antall mottakere	17 696	32 143
Gjennomsnittlig mottatt introduksjonsstønad per mottaker, kroner	94 127	125 028

Kilde: NAV

Mottakere av introduksjonsstønad, med barn, er i større grad avhengig av supplerende sosialhjelp

Som nevnt over varierer behovet for supplerendesosialhjelp blant deltakere i introduksjonsprogram med ulike bakgrunnskjennetegn, som alder, familie- og husholdssammensetning og bosted.

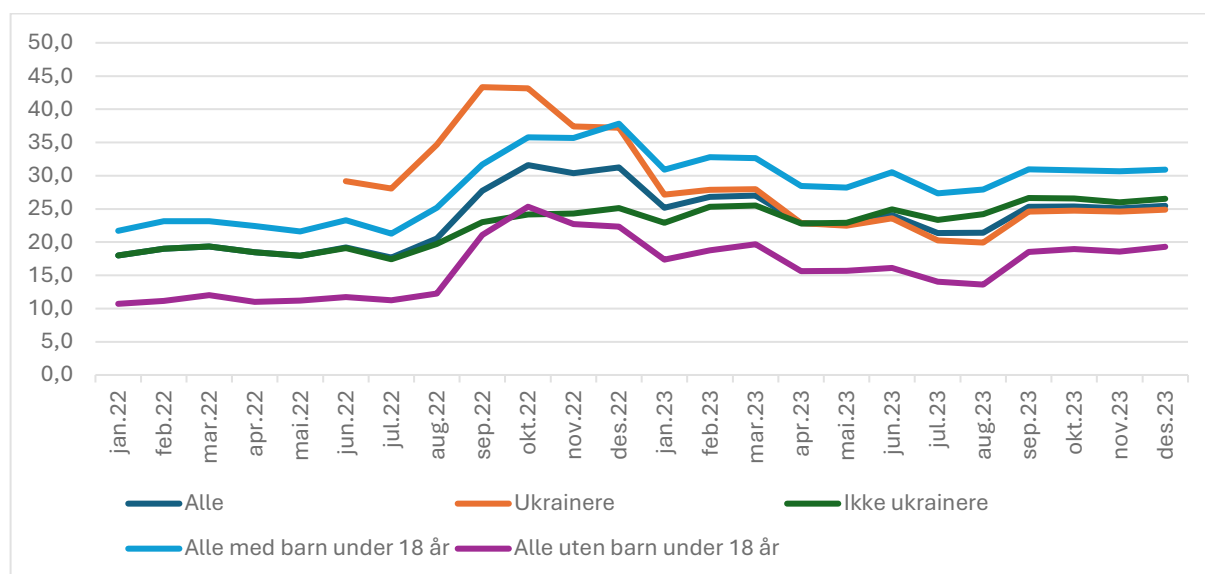
Figur 4 viser andelen som mottok supplerende sosialhjelp blant de som hadde barn under 18 år. Andelen var mellom 10 og 15 prosentpoeng høyere enn blant de som ikke hadde barn under 18 år, i perioden fra januar 2022 til desember 2023. Andelen med barn under 18 år som mottok begge stønadene har variert mellom 21 og 38 prosent (desember 2022), og var i de siste månedene i 2023 rundt 30 prosent.

Figur 4 viser at det er en viss andel som mottar både introduksjonsstønad og supplerendesosialhjelp, også blant de som **ikke** har barn under 18 år. For mottakere av

introduksjonsstønad, som **ikke** har barn under 18 år, var andelen i første halvår litt i overkant av 10 prosent, før den økte til ca. 25 prosent i oktober 2022, og har deretter vært mellom 15 og 20 prosent.

Andelen som mottar supplerende sosialhjelp er altså høyere blant de som har barn, enn blant andre mottakere av introduksjonsstønad. Det er imidlertid også en del enslige som trenger supplerende sosialhjelp. Det viser at det er vanskeligere å klare seg utelukkende på introduksjonsstønad for barnefamilier og for enpersonshushold, enn for par uten barn.

Figur 4. Mottakere av introduksjonsstønad som mottar supplerende sosialhjelp. Ulike grupper. Januar 2022 - desember 2023. Prosent. Januar



Kilde: NAV

Antall måneder med supplerende sosialhjelp varierer

Gjennomsnittlig antall måneder for mottak av introduksjonsstønad var 5,7 i 2022, og 7,0 i 2023. Tiden deltakerne har mottatt introduksjonsstønad innenfor hvert kalenderår har altså vært lengre i 2023 enn i 2022. Det skyldes at mange deltakere startet i program fra og med siste halvår/tertial 2022, men fortsatte i 2023, at flere førstegangsbo-satte i 2023 har lengre botid i året, og at introduksjonsstønaden betales etterskuddsvis.

Antall måneder med supplerende sosialhjelp varierte også mellom personer, og ulike grupper. Noen får hjelp til å dekke store engangsutgifter, mens andre trenger inntektssikring over litt lengre tid for å få endene til å møtes. Det kan nevnes at flyktingene ofte mottar sosialhjelp eller en kommunal stønad til etablering og livsopphold før de begynner i introduksjonsprogrammet. Det understrekes igjen at det her kun er regnet med sosialhjelp i måneder med samtidig mottak av introduksjonsstønad. Dersom de har mottatt sosialhjelp før eller etter de har mottatt introduksjonsstøtte er det ikke regnet med her.

Gjennomsnittlig antall måneder med supplerende sosialhjelp gikk noe opp fra 1,4 måneder i 2022, til 1,7 måneder i 2023. Mottakere med barn, og særlig ugifte med barn, mottok supplerende sosialhjelp lengre enn andre. Ugifte med barn hadde i snitt supplerende sosialhjelp i 2,1 og 2,7 måneder i henholdsvis 2022 og 2023. Her er det antakelig et innslag av enslige forsørgere.

Flyktninger fra Ukraina utgjør i 2023 et stort flertall av mottakere av introduksjonsstønad

Samlet sett hadde flertallet av mottakerne av introduksjonsstønad både i 2022 og i 2023 bakgrunn fra Ukraina, men det var både i 2022 og i 2023 også deltakere fra andre land (se også figur 2 over). I 2022 utgjorde Ukrainske statsborgere 40,7 prosent av alle mottakere av introduksjonsstønad, mens i 2023 var andelen 66,4 prosent. Flyktninger fra Syria utgjorde den nest største gruppen begge årene, med rundt 20,8 prosent i 2022 og 11,5 prosent i 2023 (rundt 3 700 personer begge årene). Flyktninger fra Kongo og Eritrea utgjorde over nær 14 prosent i 2022 og ca. 7 prosent i 2023, og talte rundt 1 000 mottakere av introduksjonsstønad i 2022 og 2023.

Tabell 3. Mottakere av introduksjonsstønad, etter statsborgerskap. Største grupper. 2022 og 2023. Antall og prosent.

Mottakere av introduksjonsstønad i 2022			Mottakere av introduksjonsstønad i 2023		
Land	Antall pers	Prosent	Land	Antall pers	Prosent
Ukraina	7 210	40,7	Ukraina	21 342	66,4
Syria	3 675	20,8	Syria	3 702	11,5
Kongo	1 231	7,0	Kongo	1 237	3,9
Eritrea	1 204	6,8	Eritrea	1 026	3,2
Afghanistan	820	4,6	Russland	826	2,6
Tyrkia	727	4,1	Afghanistan	782	2,4
Sudan	348	2,0	Tyrkia	429	1,3
Russland	318	1,8	Sudan	311	1,0
Sør-Sudan	241	1,4	Sør-Sudan	216	0,7
Iran	226	1,3	Iran	194	0,6
Ethiopia	223	1,3	Ethiopia	191	0,6

Kilde: NAV

2022-kullet utgjør den største gruppen i 2023

Dersom vi ser på mottakere av introduksjonsstønad i 2023, etter mottakerens innvandringsår, utgjorde 2022-kullet den absolutt største gruppen, med 17 100 personer (tabell 4). 2022-kullet utgjorde det største volumet av mottakere, både av introduksjonsstøtte og supplerende sosialhjelp. 2023-kullet var også stort med hensyn til mottakere av introduksjonsstønad, med nesten 8 900 personer. Men det var også deltakere fra tidligere kull. Det kan være flere grunner til at personer fra tidligere kull mottok

introduksjonsstønad i 2023. De kan ha lang programtid, forsinket oppstart av ulike grunner, eller hatt permisjoner i forbindelse med fødsler osv.

Det er 2021-kullet som i gjennomsnitt hadde flest måneder med utbetalt introduksjonsstønad i 2023. Det var også de som hadde lengst flest måneder i gjennomsnitt, og som mottok høyest gjennomsnittlig beløp.

Tabell 4. Mottakere av introduksjonsstønad som mottar supplerende sosialhjelp, etter første bosettingsår. 2023. Prosent og beløp

Innvandrings- år	Antall personer med introduksjons- stønad*	Antall måneder med introduksjons- stønad	Antall måneder med suppl. sosialhjelp	Gj.snitt beløp med suppl. sosialhjelp	Sum suppl. sosialhjelp	Sum introduksjons- stønad
2016	58	5,6	0,7	7 523	436 354	5 071 538
2017	127	6,4	0,7	5 256	667 456	13 878 580
2018	337	5,8	1,0	12 332	4 155 910	32 584 630
2019	925	6,5	1,3	14 634	13 536 662	102 947 785
2020	1 316	8,1	1,4	14 542	19 137 293	185 751 858
2021	2 472	9,6	2,2	23 777	58 777 293	421 410 664
2022	17 100	8,4	2,0	15 788	269 974 182	2 578 836 474
2023	8 874	3,7	1,1	9 622	85 384 610	589 863 573

*Det er noen feilregistreringer av innvandringsår i analysefilene. Det er derfor satt som begrensning at de som mottar introstønad ett av årene, må være registrert innvandret samme år eller tidligere. Det medfører noen færre observasjoner enn i resten av analysene.

Kilde: NAV

Størrelsen på den supplerende sosialhjelpen varierer mye

I 2022 var gjennomsnittlig beløp med supplerende sosialhjelp 12 969 kroner, mens det i 2023 var 14 486 kroner. Gjennomsnittlig størrelse på den mottatte økonomiske sosialhjelpen blant mottakere av introduksjonsstønad varierte mye gjennom årene 2022 og 2023, for alle deltakere og mellom ulike grupper. Vi har allerede sett på hvordan gjennomsnittlig varighet og beløp varierte etter ankomstskull.

Gjennomsnittlig antall måneder med mottak av supplerende sosialhjelp og gjennomsnittlig utbetalt beløp varierte mye etter alder. Tabell 5 nedenfor viser at det var personer i alderen 25-55 år som mottok det høyeste gjennomsnittlige beløpet i 2022 og 2023. Yngre personer (under 21 år) og personer fra 55 år og over, mottok langt mindre supplerende i sosialhjelp i snitt, i tillegg til introduksjonsstønaden.

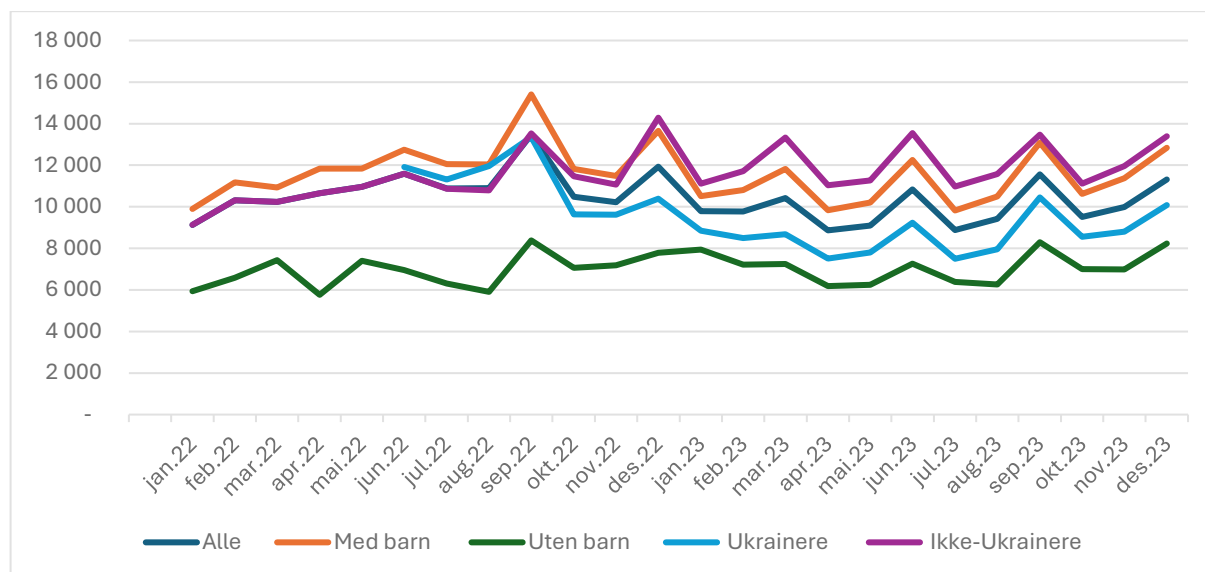
Tabell 5. Mottakere av introduksjonsstønad, etter antall måneder med introduksjonsstønad, antall måneder med supplerende sosialhjelp, og gjennomsnittlige beløp. 2022 og 2023.

Introduksjonsstønad 2022					
Alder	Antall måneder med introduksjonsstønad	Antall måneder med suppl. sosialhjelp	Gj. Snitt sosialhjelpsbeløp	Sum sosialhjelpsbeløp	Antall personer med introduksjonsstønad
16-21	6,7	0,8	4 033	5 779 053	1 433
22-25	6,2	1,3	7 837	13 487 806	1 721
26-55	5,6	1,5	14 777	196 989 275	13 331
56-66	4,1	1,0	8 141	3 948 265	485
67-89	3,0	0,4	3 713	48 270	13
Total	5,7	1,4	12 969	220 252 669	16 983
Introduksjonsstønad 2023					
Alder	Antall måneder med introduksjonsstønad	Antall måneder med suppl. sosialhjelp	Gj. Snitt sosialhjelpsbeløp	Sum sosialhjelpsbeløp	Antall personer med introduksjonsstønad
16-21	6,8	1,2	5 879	12 904 373	2 195
22-25	7,0	1,5	8 888	25 163 296	2 831
26-55	7,1	1,8	16 128	404 063 683	25 053
56-66	7,2	1,2	8 913	9 715 282	1 090
67-89	5,9	0,7	5 721	223 126	39
Total	7,0	1,7	14 486	452 069 760	31 208

Kilde: NAV

Gjennomsnittlig stønadsbeløp med supplerende sosialhjelp varierte mye fra måned til måned. Figur 5 viser hvordan dette har variert fra januar 2022 til desember 2023, for alle mottakere av introduksjonsstønad med supplerende sosialhjelp, for mottakere med barn, og for mottaker med og uten bakgrunn fra Ukraina. Fra oktober 2022 og til desember 2023 har gjennomsnittlige sosialhjelps beløp for mottakere av introduksjonsstønad fra Ukraina, ligget lavere enn gjennomsnittlig stønadsbeløp enn for andre mottakere av introduksjonsstønad.

Figur 5. Gjennomsnittlig utbetalt beløp supplerende sosialhjelp for mottakere av introduksjonsstønad, per måned januar 2022 til desember 2023. Alle, mottakere med og uten barn, og ukrainere og ikke-ukrainere.



Kilde: NAV

Merk at det er mangelfulle data om beløp per måned. Det er for eksempel 4 999 personer som er registrert med utbetaling av introduksjonsstønad og sosialhjelp i desember 2023, mens det kun er 4 472 personer med et registrert beløp i samme måned.

Store variasjoner i nivået på supplerende sosialhjelp mellom fylkene

I 2023 var det flest mottakere av introduksjonsstønad i Vestland, Trøndelag og Rogaland fylke. Gjennomsnittlig beløp med supplerende sosialhjelp var høyest i Akershus, Oslo og Østfold. Troms og Agder hadde lavest gjennomsnittlig beløp.

Tabell 6. Mottakere av introduksjonsstønad, etter antall måneder med introduksjonsstønad, antall måneder med supplerende sosialhjelp, og gjennomsnittlige beløp. Fylke. 2022 og 2023.

	2022					
Fylke	Andel av mottakere av intro-stønad	Antall måneder med intro-stønad	Antall måneder med suppl. sosialhjelp	Gjennomsnittsbetrag suppl. sosialhjelp	Sum supplerende sosialhjelp	Antall personer
Oslo	6,7	5,5	1,5	13 641	16 096 507	1 180
Rogaland	10,3	5,5	1,8	17 474	31 959 143	1 829
Møre og Romsdal	6,5	5,6	1,1	9 537	10 996 278	1 153
Nordland	6,7	5,1	1,2	12 642	15 081 920	1 193
Østfold	4,0	6,3	2,1	18 464	13 146 135	712
Akershus	10,1	6,1	1,5	17 802	31 705 175	1 781
Buskerud	5,3	5,0	1,3	12 895	12 108 018	939
Innlandet	8,4	5,4	1,4	13 458	19 931 398	1 481
Vestfold	3,7	6,2	2,0	20 961	13 855 508	661
Telemark	3,9	5,7	1,4	13 180	9 134 051	693
Agder	7,8	5,7	0,8	5 188	7 158 898	1 380
Vestland	11,1	5,7	1,4	10 484	20 579 778	1 963
Trøndelag	9,3	6,1	1,0	9 147	15 073 842	1 648
Troms	4,1	5,8	0,9	7 506	5 509 147	734
Finnmark	1,9	5,7	1,2	14 918	5 116 965	343
Total	100,0	5,7	1,4	12 858	227 452 763	17 690
	2023					
Fylke	Andel av mottakere av intro-stønad	Antall måneder med intro-stønad	Antall måneder med suppl. sosialhjelp	Gjennomsnittsbetrag suppl. sosialhjelp	Sum supplerende sosialhjelp	Antall personer
Oslo	5,5	7,0	2,4	21 059	37 211 980	1 767
Rogaland	10,6	6,9	2,1	18 467	62 770 832	3 399
Møre og Romsdal	7,6	6,7	1,3	10 274	24 954 937	2 429
Nordland	8,3	6,9	1,4	12 908	34 503 615	2 673
Østfold	3,3	7,3	2,6	20 395	21 801 976	1 069
Akershus	8,5	7,1	2,1	22 141	60 578 446	2 736
Buskerud	4,7	6,9	1,8	15 802	23 940 064	1 515
Innlandet	8,3	7,1	1,6	14 687	39 053 168	2 659
Vestfold	3,3	7,1	2,2	18 340	19 385 485	1 057
Telemark	3,6	7,1	1,6	13 777	15 857 048	1 151
Agder	7,1	7,1	1,5	8 495	19 504 476	2 296
Vestland	11,5	7,1	1,6	11 147	41 109 108	3 688
Trøndelag	10,7	7,1	1,2	11 007	37 710 776	3 426
Troms	4,5	6,6	1,3	8 738	12 714 417	1 455
Finnmark	2,5	6,8	1,3	13 568	11 085 452	817
Total	100,0	7,0	1,7	14 382	462 181 780	32 137

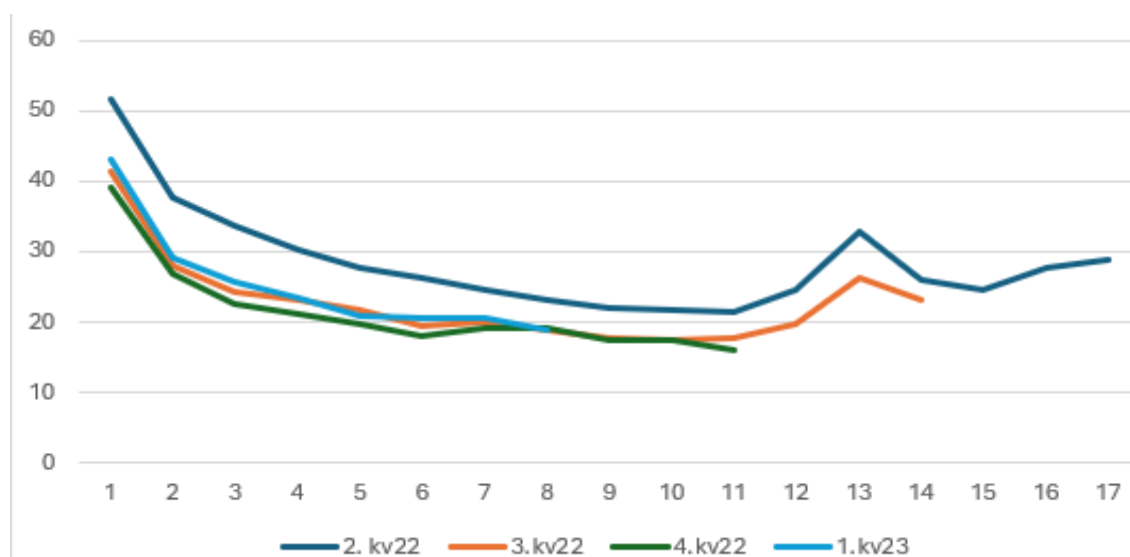
Kilde: NAV

Behovet for supplerende sosialhjelp endrer seg gjennom programtiden

Vi kan følge ulike kohorter og se hvordan mottak av supplerende sosialhjelp endrer seg gjennom tiden de mottar introduksjonsstønad.

I figur 6 nedenfor følger vi ankomstkohortene i fire kvartal, fra andre kvartal 2022, til andre kvartal 2023. Utvalget er alle de med ankomst i perioden som deltok minst 1 måned i introduksjonsprogrammet. Den første gruppen som kom i 2022 skiller seg ut med høyere andel supplerende sosialhjelp. Deretter er mønsteret veldig likt, og stabiliserer seg på rundt 20 prosent med supplerende sosialhjelp etter ca. 6 måneders mottak av introduksjonsstønad.

Figur 6. Andel med supplerende sosialhjelp etter varighet av mottak av introduksjonsstønad. Fire ankomstkohorter, andre kvartal 2022 til andre kvartal 2023.



Kilde: NAV



IMDi

Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

imdi.no